〔美〕詹姆斯·M·布坎南 著

民主财政论

财政制度和个人选择

商 务 印 书 馆

民主财政论

财政制度和个人选择

〔美〕詹姆斯·M.布坎南 著
穆怀朋 译
朱 泱 校



商 务 印 书 馆
1993年·北京





James M. Buchanan
PUBLIC FINANCE IN DEMOCRATIC PROCESS
Fiscal Institutions and Individual Choice
The University of North Carolina Press 1987
本书根据美国北卡罗来纳大学出版社 1987 年版译出

MÍNZHŬ CÁIZHÈNG LÙN

民 主 财 政 论

财政制度和个人选择

〔美〕詹姆斯·M.布坎南 著
穆 怀 朋 译
朱 泱 校

商 务 印 书 馆 出 版
（北京王府井大街36号 邮政编码100710）
新华书店总店北京发行所发行
河北三河市艺苑印刷厂印刷
ISBN 7-100-01397-6/F·160

1993年9月第1版　开本 850×1168 1/32
1993年9月北京第1次印刷　字数 241 千
印数1 600册　印张10 1/4

定价：6.80元

译 者 前 言

几乎所有的人都购买过私人消费品。在收入既定的条件下，人们总是尽力购买到最满意的商品。用经济学术语讲，就是在收入约束的条件下，实现效用最大化。在私人消费品的选择中，人们是有可能做到这一点的。因为，在私人消费品的选择中，所付出的成本和所得到的利益之间有明显的对应关系。购买商品的成本就是其所支付的商品价格，所得到的利益就是商品的效用。在这一经济行为中，成本的承担者和受益者都是消费者本人，他对个人的收入有完全的支配权，他可以作出买或不买的决定，他完全了解所付成本和所得利益之间的对应关系。对这种典型的私人消费品市场运行机制，经济学家已经作了非常广泛和深入的研究，人们也都有所了解了。

然而，在社会生活中，人们还要不可避免地需求另一种商品和服务，这就是公共商品和服务。从定义上讲，所谓公共商品和服务，是指政府向公民提供的各种设施和服务的总称。公共商品和服务的享用不具有排他性，公共商品一旦存在，所有的人都可以享受。比如，城市公路上的路灯就是一种公共商品，军队和警察的服务就是公共服务。对公共商品和服务的供给和需求，与对私人消费品的供给和需求是完全不同的。比如，在城市中，为了人们夜间行路方便，装备路灯是必不可少的。但是，在这类最简单的公共商品的选择问题上，人们所面临的问题就要比选择私人消费品时复杂得多。每个人希望装备路灯的愿望通过什么程序形成集体的

决定?是通过全体市民投票表决来决定?还是通过代表会议的讨论表决来决定?或是赋予政府官员决定权?更重要的是，装备路灯的资金如何筹集?谁为装备路灯支付费用?显然，不装备路灯对谁都不方便,但在享受路灯为夜间行路所提供的方便方面,人们所得到的利益大小是不同的,因此,人们愿意为装备路灯所付出的费用也是不同的。在这方面,成本和利益的主体明显发生了差异。

在为公共商品和服务筹集资金时，可以利用不同的方法。比如,人们可以为一专门的项目筹集专项资金,也可以为所有需要的公共商品和服务筹集一般用途的资金。在规定每个公民应承担的份额时,可以采取直接税的方法,如"人头税"、所得税、消费税。也可以采取间接税的方法,如营业税。显然,不同的筹集资金和使用资金的方式,不同的税收方式,对个人在参加有关公共商品的选择时的影响,是很不相同的。国家政治制度和财政制度不同,人们对公共商品需求的愿望集合起来，形成集体决定的过程和方式也就不同。课税制度不同,人们对公共商品的选择的态度也就不同。在一般的民主社会中，人们事实上或多或少以某种方式参与公共商品的选择。对于这方面选择行为的研究，构成了"公共选择理论"的基本研究对象。

由于在"公共选择理论"方面的杰出贡献，美国经济学家詹姆斯·布坎南荣获了1986年诺贝尔经济学奖。布坎南著述很多,但被诺贝尔奖委员会所特别列举的就是《民主财政论》一书。该书于1967年第一次出版,1988年第二次印刷时，附加了美国管理和预算局局长詹姆斯·C.米勒第三的前言。正像米勒在他的前言中所说明的那样,"这本书也许是布坎南的公共选择理论的最为简明的表述","概括了该分支学科的基本方法论和研究范围"。

正如作者本人在该书的前言中所说明的那样，与市场中的非政治决策相比，政治决策是一个更为复杂的过程。私人成本和利

益之间的简单对应关系，在政治学中并不存在。但是，在某一最终阶段或层次上，个人必须以某种方式“选定”公共商品和私人商品的供给规模。本书的基本目的，就是试图考察个人对公共商品的选择传递、集合与转化为集体选择的过程，分析特定的财政制度对集体选择中的个体行为的影响，也就是说明不同的税收制度对个人参与公共选择决定时的影响。

即使对经济学界的人士来说，本书所论述的理论也是陌生的。但是，如果您能认真地读完这本书，就会感到“公共选择理论”并不像它的名称所最初表明的那样难以理解。我们可以在理论研究、政策选择所探讨的问题中，在报刊杂志的报道中，找到许多“公共选择理论”所涉及的问题。比如，在日本关于引进消费税所引起的社会争论，在英国由于实行“人头税”所引起的骚乱，在我国财政体制改革中利改税后出现的一些问题，等等。本书中所说明的一些理论观点，对于我们进行经济体制改革，尤其是财政体制改革，有很现实的参考价值。

目　录

第二编　财政制度的选择

前　言

美国管理预算局局长　詹姆斯·C.米勒第三

20年前，当这本书第一次出版时，我是弗吉尼亚大学经济学研究生，在那里，詹姆斯·M.布坎南有无所不在的影响。*丝毫不否认当时系里还有其他优秀的教师、学生和行政人员，要说该系是"他的"系，只是略微有些夸张。布坎南具有占支配地位的学术影响，他的光彩，他所激发起来的探索精神，他为自己及周围的人所订立的高标准，吸引了许多著名的教师和非常有进取心的研究生，他们满怀杰斐逊先生鼓励他的"学术村"所具有的热情，追求真理和知识。

当时，我和我的研究生同学们都意识到，在系里，正在酝酿着一场学术革命。将发生革命的不是比较经济体制，这种研究已经存在一些时间了，也不是传统的财政理论，而是与经济学逻辑——即关于人们怎样进行选择和由此而形成的市场组织的研究——在公共部门的应用有关。正像许多开创性思想一样，这一理论在一开始也是很难理解的。但是，一旦你掌握了要点，你的反应将是，

---

* 从严格意义上讲，我在弗吉尼亚时并不是布坎南的学生。我仅选修了一门他的课，旁听了另一门。（旁听一门布坎南的课比必修一门他的课要容易，因为你不必每星期都要交一篇论文，他要求写这样的论文是很有名的。但是，我想我们不应该抱怨，因为，这些论文有许多都在专业杂志上发表了。我所发表的第一篇论文就是这样）。然而，我们所有的人都以一种方式或另一种方式受到布坎南的影响——不论是间接地通过他的同事，或在许多专题讨论会上，在这些会上，我们可以领略到他那永不满足的智慧——探索、追问、或提出建设性的批评。

“为什么我没有想到呢?”

这本书也许是布坎南的公共选择理论的最为简明的表述。同他最近的一些著作相比,这种理论在本书中还没有很好地发挥。本书没有包括对制度性原则的强调,而在最近几年,他将这一问题提到了最前沿。本书也没有他在最近著述中具有的强烈的规范语气。但是,本书概括了该分支学科的基本方法论和研究范围。

有许多研究生已经写了关于本书所包括的理论的论文。而他们并没有穷尽它的丰富的潜力。在这方面,有足够多的可检验的假设,使他们的后来者忙上几年。从定义上讲,这几乎是任何开创性工作的特征。

去年秋天,布坎南获得诺贝尔奖后,我立即接到了许多记者的无数询问,他们或是知道,或是发现,我过去曾在布坎南的指导下学习过,而且现在仍然找他以寻求启发和建议。他们总是一遍又一遍地问我,“什么是公共选择?”为了对付这些提问,我最好的办法就是告诉他们看一看这本书的导言,特别是第一段。

下一个问题总是,“给我举一个公共选择的例子”。我猜,正是社会科学的特征才使得大众媒介总是问这样的问题。肯定地讲,几乎没有人想到要求一个化学或物理学的诺贝尔奖获得者给他们举一个例子,说明使他们得到该奖的理论贡献的实际应用——要求他们根据这点证明他们应该得到这一奖励的人更少。但是,如果人们穷追不舍,我将说,最近的格拉姆-拉德曼-霍林斯赤字削减法,反映了布坎南的教导,尽管他并没有参加起草该法案并使其获得通过。

在某一方面,格拉姆-拉德曼-霍林斯法案就是典型的政府干预以弥补市场的失灵。在现行制度下——代议制政府、多数投票、不充分的信息以及组织严密的利益集团的存在,所有这些,都在不明朗的制度限制之内——政府总是趋于过分庞大,并进行完

全没有效率的赤字财政活动。尽管格拉姆-拉德曼-霍林斯法案在一些条款上还很不完善，但它是对已经认识到的公共决策过程不完善的根本的反应。它力图通过改变最初使选举出的决策者采取行动的动机，来改变我们选举出来的决策者的行动。即便这不是布坎南的思想，也至少是布坎南式的思想。

但是，我的老师在这点上很可能不同意我的观点。他很可能要提醒我，政治家们今天做的事，明天他们可能取消。的确，我们已经看到，狡猾的立法者们正在试图逃避他们给自己所施加的约束。也许，布坎南认为，只有通过一项宪法修改案，才有可能彻底地改变行为的动机。

我想本书的读者自己将会找到公共选择的例子。例子确实是很广泛的——从全体职员委员会会议，到公司全体董事会议、市政厅会议和美国国会议会。不论是哪种例子，我都不怀疑，事实上，读这本书的任何人，都将增强对集体决策以及财政的理解。

序　言

本书讨论财政理论时所采用的参照系，全然不同于通常的讨论所采用的参照系。着重点的显著改变使规范的正统观念陷入了严重混乱。几乎没有任何标志仍然能够表明推理论证的界限是否已经过宽了。本书所采取的分析方法必然要求我考察个人选择传送、集合与转化为集体结果的过程。对这一领域的深入研究和学术成就还处在初期阶段，不得不依靠粗糙而简单的模型，这清楚地说明了本书的探索性质。

我的研究生们对我提出了最中肯的批评。在他们的评论中，最经常出现的主题认为，作为分析基础的政治秩序的个人民主模式是不现实的。在现实中，个人本身似乎并不进行财政选择。他们似乎只局限于选择"领导"，然后再由"领导"进行财政选择。在现代政治结构中，个人满足于"选择选择者"这一思想，足以很有说服力地证明某些讨论是正确的，即使在其早期阶段也是如此。当然，在生活的某些方面，个人选择"专家"，赋予专家权力以作必要的最终决定是有意义的和有效率的。医疗保健也许是最熟悉的例子。在挑选医生时，个人将选择他认为比自己更有资格为他作决定的一个人。然而，个人这样做，仅仅因为良好的健康这一最终标准，是双方能共同理解并能合理地进行客观测度的。

政治学与医学一样吗？我们愿意选择将为我们作决定的"专家"吗？我们准备允许"民享"而不是"民有"吗？显然，在这方面存在着根本性的差别，这种差别可以概括为缺少一致同意的客观标准。

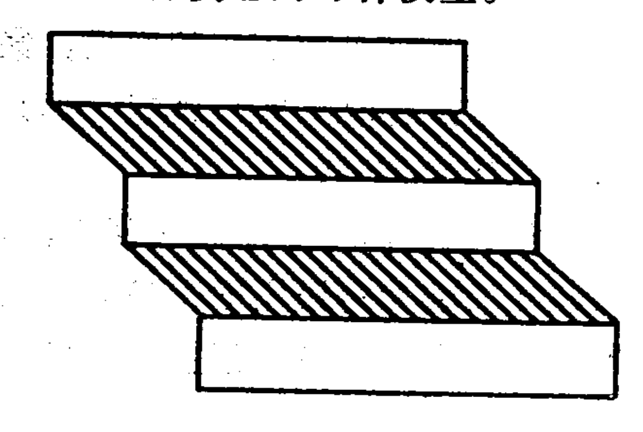
除非在非常有限的范围内，我们一般不愿意让当选的政治“领导人”为我们作出决定，因为我们对应该选择什么有截然不同的意见。在某种意义上讲，战时紧急状态中偏离标准民主程序往往证实了民主的基本前提。只有在这样的时期，集体目标或由民众充分共享的目标才使决策权真正地委托给专家是可以接受的。不处于这类紧急状态，将最终决策权委托给专家或所谓的专家，同我们自由社会的观念是格格不入的。个人对标准不会有统一的意见，集体行动的范围也很广。既然人们不愿意放弃私人的选择权，那为什么应愿意将公共选择权委托给假定的专家呢？

此处所讨论的选择权的委托，与代议制政府并不是一回事。当然，在某种程度上，被选出的代表在任何较大的民主国家都为选民们进行选择。然而，只要他们的选择受到选民最终愿望的制约和引导，民主模型就仍然有效。

对个人主义民主模型的主要批评在某种程度上需要考察，它起因于每个人感觉到自己同“国家”的疏远。个人与政府的基本心理关系是一种压制型的关系。了解了这一点，个人往往不愿意讨论，甚至不愿意考虑这一过程的自愿方面。只要疏远程度被保持在适度限度之内，这种反应机制就不一定具有破坏性。有效的民主进程和有用的理论建设，并不要求每一个公民觉得他自己是连续的公民投票的参与者。个人可能而且也的确意识到了，许多复杂的政府机构超出了他控制或影响的范围。不过，他必须认识到，一些最终决策权还是取决于他及其伙伴。如果个人同国家的疏远超出了这一点，如果个人完全不再感到自己能决定政治行动的范围，有效的民主进程将不复存在，本书提出的模型也将不适用。

在这种情况下，分析就应当适当地从投票人—公民—纳税人—受益人的行为转向决策人和决策执行人的行为，前者得到利益而不付出代价，后者则仅仅在选举统治者时才付出代价和得到利

益。政治财政过程中的诸因素便可以归于一个由两个阶级构成的模型，必须考察两个集团的行为。对某些观察者来说，美国民主的发展可能正趋于转向这样的模型。然而，描述性的现实主义往往具有欺骗性，因而我们希望，个人主义民主模型仍将在预测方面是有效的。如果这种模型在预测方面是无效的，我们至少应该乐于考察替换它的那种模型。



我们从概念上对社会政治制度的分析基本上类似于对下面这一常见的台阶图的视觉反应。我们可以以两种方式中的任何一种来观察这个图，但是不可能同时以两种方式观察它。要想将台阶看作是向上的或向下的，就得以某种方式改变一下视觉的角度(这本身是一个有趣的精神过程)。

我们对财政过程的看法似乎与此非常相似。用政治秩序的统治阶级模型，“既成权力模型”或强迫模型，可以前后一致地解释或分析这种过程。而且，正如我所希望本书所能表明的那样，通过个人主义民主模型，也能够前后一致地解释这一过程。在任何被泛泛地称为西方意义上的“民主”的恰当的现代背景中，上述两种看法中的任何一个都有某种解释潜力。这里无需讨论这两种模型的相对解释力，也无法叙述其规范含义。有关财政问题的正统讨论包含有这两种方法的不确定的组合，以及许多理想主义的民主准则。由此而导致不一致也就不令人惊讶了。即使本书只是引起人们注意到了政治决定过程在财政理论中的重要性，也就达到了本书的次要目的。

*　　　　*　　　　*

本书的基本草稿写于1962、1963和1964年夏季。1965年2至8月间，对手稿作了彻底修改，1966年初作了最后的修改。我得到了全国政府财政委员会、布鲁金斯学会在研究方面的支持和资助。弗吉尼亚大学的托马斯·杰斐逊政治经济学中心也一直为我提供了有用的事务性帮助，尤其是贝蒂·蒂尔曼小姐的服务。埃米利奥·贾迪纳、查尔斯·戈兹、W.C.斯塔布尔宾等对早期草稿提出了一些有益的意见。在编辑人员中，詹姆斯·S.科尔曼、安东尼·唐斯、罗兰·N.麦基恩和威廉·N.赖克对修改提出了宝贵的意见。还要特别感谢马克·波利帮助编制了索引。

詹姆斯·M.布坎南

夏洛茨维尔　1966年3月



第　一　编

制度对财政选择的影响

我乐于承认，我的大部分讨论可能被看作是一种坐在扶手椅中的猜想。我很高兴接受这一称号，因为，事实上，这是能将每种因素都考虑到，建立一个范围广泛的、内在一致的体系的方式。为此，我从不担心实施我的理论的客观后果。理论中有多少——或是否有一些——可以在最近的将来在实际中应用，实践者可以决定。如果我试图考虑一切实际的批评，我就成为同他们一样的人了。

克努特·维克塞尔，见《财政理论研究》一书的序言（耶拿：古斯塔夫·费希尔出版公司，1896年）。

第一章　导言

个人，不论是独自还是集体地都要对经济资源的利用作出决定。人们至少可以两种身分这样做。首先，在有组织的市场中作为商品和服务的买者（或卖者）；其次，通过有组织的政治过程作为商品和服务的“买者”（或“卖者”）。经济理论主要解释有组织的市场的运行，而且，训练有素的经济学家知道分散的决定如何互相协调产生出内在和谐的分配结果。经济学家，尤其是英美经济学家，很少花费时间和精力解释第二种决策过程中的个体行为。[①] 集体决策中的个体参与一直没有得到透彻的分析，分散的私人选择是如何结合在一起产生出“社会”或“集体”结果的，也一直没有得到认真而严肃的研究。只要有组织的市场仍保持绝对的分配地位，相对地强调私人市场中的相互作用过程，在某种程度上就是有道理的。但是，甚至在那些自称是非集体主义的经济中，总产品的四分之一以上也注定要用于集体目的而不是私人目的，因而侧重点的某种修正也就再所难免了。

并不存在同人们所熟悉的新古典经济学中的原理、定义相类似的“集体选择理论”和“集体商品需求理论”。对于个人参与集体选择时的行为，我们知之甚少。在一个民主化社会中，即使在这一高度模棱两可术语的最广义的意义上，也必须假定个人参与了“公共”决策的形成。当然，他们可以间接地这样做，而在一些阶段被

① “用收入纳税是收入分配一般法则中的一个特例”。在为一本译文集写的序言中，吉诺·伯加塔认为，认识到这一点，是意大利人对财政理论的主要贡献。

排除参加一些特定的分配选择。他们也许是为集团利益而不是个人利益所激励，而且，他们也许对很多公共选择是不感兴趣的。然而，当代政治和官僚机构的复杂性不应掩盖基本的现实，如果个人对公共决策的参与和对其作出的反应被忽略或被假定不存在，那么就会产生重大的误解。并不存在无所不知而仁慈的暴君，尽管对他不时地表现出真诚的热爱，但从科学上说，他并不是一个高尚的形象。为了使分析合意而假定存在暴君，只会把问题搞混，只会使力图理解和阐明问题的科学家遭受挫折。

政治决策是一个错综复杂的过程，比市场制度中的非政治决策要复杂得多。在两种场合中限制个人选择的规则必然不同。而且，由于这些规则和基本目标的性质，私人成本和效益之间的简单对应关系这种市场选择的基本特征，在政治学中并不存在。不过，在某一最终阶段或层次上，个人必须以某种方式"选定"如何集体地和个人地使用其资源。总之，个人必须"决定"政府财政预算的适度规模，以及财政预算组成项目。尽管单个公民的无知是众所公认的，但他最终仍必须选择公共教育的支出规模以及老兵医院的数目。

这并不是说个人仅仅或主要以选举过程中的投票人的角色进行集体选择。个人通过他所从属的专业组织，通过他所支持的刊物，通过雇用他的公共和私人机构，来对公共选择产生影响。集体结果产生于许多不同身分的人的效用最大化行为。这种结果并不独立于个人的活动或同个人的活动相分离，即使个人几乎没有意识到他是在为社会进行选择，当然，也不排除有特殊和个别的情况。甚至在这方面，个人也许意识到了他是在赞成或反对某一套高度不确定的措施，尽管很少有机会明确表示赞成或反对税收和支出方案。然而，我们在进行分析时则应穿过这层迷雾，假想个人是在作具体的选择，并考察个人的成本和利益计算，把这当作分析的

起点看来是必要的。

怎样才能分离并确定这类决定中个人所考虑的私人“成本”？怎样才能确定预期抵消这些成本的私人“利益”？甚至提出这类问题就已表明，这方面的研究目标必须是有节制的。常识告诉我们，借以把成本和利益呈现在私人公民面前的制度会影响他的决定。对公民来说，政府服务的直接成本是税收，课税的方式会明显地影响他对扩大或缩小这类服务的态度。本书的目的，就是要初步预测一下各种财政制度对作为公民—投票人—纳税人—受益人的个人所作出的决定产生的影响。应该强调这一目的的局限性，当研究结束时，我们离完整的“财政选择理论”还相距甚远。但我希望，在研究过程中，会提出一些基本的思想，检验一些不成熟的假设，并为改革现存财政结构提供一些规范性意见。

第一节　传统的财政理论

作为古典经济学、新古典经济学以及甚至凯恩斯经济学的一个分支，财政学的主要内容是分析私有经济中各种财政制度对个人或集团行为的影响。为了确定税收和支出对个人、家庭、公司和其他民办机构或组织的活动的影响，人们已在分析上和经验上对它们进行了分别的或综合的研究。所得税对个人在工作和闲暇之间进行选择的影响，营业税对经营效率的影响，农业补贴对产量的影响，高速公路规划对交通发展的影响，财政赤字或盈余对收入、就业和价格的影响，所有这些，以及许多更类似的题目，都是人们所熟知的按传统理论所撰写的著作中的章节。

这些问题是重要的，而且，过去的研究已经取得了丰硕的成果，目前的和以后的研究仍有希望使分析的成果更加丰富。不过，必须指出财政理论中缺少一个重要的方面。个人确实决定如何在

赚钱和不赚钱之间分配自己获得收入的能力，在作这种选择时肯定会受到财政制度的影响。但是，作为民主政治社会中的一员，他也决定如何在私人使用和公共使用或集体使用之间分配他的潜在收入。财政制度的结构，也肯定会影响这种选择，而且会严重影响这种选择，即使个人在这类选择中的参与看来很少，并且是间接的。传统的财政理论往往研究私人活动领域中的个人行为，而没有充分考察公共活动领域中的个人行为，尽管在这方面，最终的选择肯定仍是个人的选择，而不论决策的规则如何。

第二节　具体的目的

本书的目的不在于提出一个综合的"财政选择理论"，即使在个人参与的水平上。主要目的是分析特定的财政制度对集体选择中的个人行为的影响，试图预测像所得税这样的制度对个人行为(当他要对经济资源的公共使用作出决定时)的影响。

本书分两编。在第一编中，我们将假定各种财政制度是外生性地强加给个人的，也就是说，假定个人在他认为超出他的改变或修正能力的一系列制度中调节他的行为。在这一最初的探索阶段，我们暂不考虑当个人在这些制度中被赋予一定的选择权时产生的更困难的和更复杂的问题。第二编将讨论这种推广。

第三节　经济理论的模拟

正统经济理论中，没有现成的可以应用的类似理论。在正统经济理论中，对正在进行选择的个人来说，成本与利益一对一的或直接的对应，一般被认为是充分明显的，可以假设选择是在充分了解可选择对象的条件下作出的。人们并不认为从事普通市场

交易的方式所发生的制度变化，会显著地影响选择行为。对选择者来讲，价格反映私人成本，而且价格就是价格，不过如此。从某种宽泛而有用的概念意义上讲，捐税也是一种由个人或个人团体为以集体方式提供的公共劳务所支付的“价格”。然而，暂且不考虑把社会的总价格分解为“个人的或私人的价格”的困难，课税的形式却会影响选择行为，而且，不同于市场选择的是，个人不能够选择他最喜欢的支付方式。一般来讲，他必须按为所有人规定的方式履行财政义务。

我们在分析消费行为时，似乎应该问，支付制度本身如何改变选择方式。假定一个人可以用现金购买无限量的商品A，但赊欠是法律所禁止的。请把他在这种支付制度下的行为与他在另一种只允许赊购的制度下的行为作一番比较。我们假定，按现值计算的“价格”是一样的，而且可以得到同样的物质商品。然而，正如限制分期购买耐用消费品的法律所产生的影响在经验上所表明的那样，在这两种情况下，一般的消费者或有代表性的消费者的行为很可能是全然不同的。

一旦我们按这一观点考察财政结构，便可以清楚地看到，借以把集体行为的成本和利益呈现在个人面前的制度，会明显影响个人对这种成本和利益流量的估评和反应。

第四节　财政选择中的个体理性

在什么程度上财政选择过程中的个体行为可以被假定是“理性的”？显然，在此必须定义一些术语。在一个极端，我们可以构想出某一无所不知的人，他能够不费任何成本即为自己也为团体中的其他所有成员准确而且迅速地确定任何被提议的集体决定的成本和利益。以此作为基准点，我们就可以把由这种权衡所引起的

行为界定为完全“有理性的”，而把所有与此相偏离的行为界定为“非理性的”。当然，个人并不是无所不知的，即使那些自以为如此的人也是如此。获取有关可选择对象的预期效果的信息是一个费用昂贵的过程，即使在一个确定性相当高的世界中也是如此。若承认这一点，则即使选择是根据不甚完善的信息作出的，个人效用最大化的行为也仍然是“有理性的”。对正在作决定的个人来说，在仔细思考的每一个阶段，都有进行调查与分析的“适度”水平。

支付制度可以改变收集信息和分析的“适度”水平；某一套制度下的“有理性”行为，也许要求个人接受比他在另一套制度下所接受的更高程度的无知。说财政选择是受限制的，是说个人通常只能在一套制度下作出决定。所以他不能够选择看来是最为方便或最有效的特定支付方式。

当然，除非同上面所提到的纯而又纯的基准行为，也就是无所不知者的“无计算成本的理性”进行比较，否则以“合理无知”为基础的行为并不是“非理性的”。但是，以可能被合理接受的无知和不确定性为基础的行为，不那么容易同因为存在幻觉和对实际的可选择制度抱有错觉所产生的行为区别开来。因此，有必要考察支付制度，不仅要考察它们向集体选择中最终个体参加者提供了多少信息，而且还要考察它们造成幻觉或错误信念的能力。“财政幻觉”这一被某些意大利财政学者所强调的概念，同我们的分析是密切相关的。

尽管有这些公认的困难，在探讨的最初阶段，假定不存在这样的幻觉仍是方便的。也就是说，假定个人能在选择所固有的不确定的限度内准确地衡量成本和利益。如果他的行为旨在使自己的效用最大化，那么他也就是“有理性的”。

第五节　本书提要

本书第二章将考察对公共商品的需求，只有在讨论了这一章提出的模型之后，我们的分析方法才会变得清晰。在这一初级模型之后，第三章、第四章分别考察了现实税收制度的抽象模型，大致区分为直接税和间接税两种手段。第五章引入了财政制度中的时间因素，考察了“旧税就是好税”这一大家所熟知的格言。个人的决策过程显然受到税收选择与支出选择相联系的程度的影响，第六章分析了这一问题，并从形式上分析了各种指定用途的税收。

第七章探讨了财政决策为什么会分为税收选择和支出选择，以及采取哪些制度手段可以把这些显然相互分离的各部分调和在一起。只有在要求严格预算平衡的制度中，税收决策同支出决策才有直接的关系。因为这类平衡不一定是财政结构的特征，所以也就应考察一下潜在的不平衡对所产生的决策形式的影响。第八章尝试探讨了这一问题。

通常，公共服务的目的在于为集体的所有成员提供“普遍”利益。将这些利益中的个体化的份额分离出来是很困难的。这一普遍性，这一不可分割性在多大程度上促使个人不愿意以放弃私人商品来换取公共商品?“偷乘者”(free rider)问题在多大程度上妨碍了作出合理的财政选择?第九章比较详细地考察了这一问题。

第十章探讨了财政制度使个体纳税人—受益人产生幻觉的倾向。这一章概括了意大利人在这一题目上所作出的重要贡献，这可以说是用英语所作的最为全面的概括。

个人或者直接或者间接地参与集体决策的形成。但是个人并不能决定这一决策过程的结果，因而，只有讨论了决策规则之后，

分析才能完成。这开拓了一个不同的分析领域，一个不能够被彻底探讨的领域。充其量，只能提出某些非常简单的决策模型。第十一章完成了这一任务。

第十二章从方法论的角度论述了从理论转向现实世界会遇到的一些问题。第十三章概括了同已提出的研究财政制度的方法有关的研究结果。

本书的第二编展现了第二层次选择问题。在此，假定个人能够挑选构成整个财政结构特征的制度。假设他能同他的伙伴一起决定“财政结构”。第十四章论述了这类选择问题的背景。第十五、十六、十七和十八章以机构选择为背景论述了一些大家熟悉的财政制度，并得出了一些很有意思的结果。这一分析领域还很少有人涉猎，因而我们的论述是探索性的。然而我们的论述本身有助于为财政改革提出一整套准则，这套准则所需的伦理价值陈述，要少于传统理论所需的伦理价值陈述。

第十九章也就是本书的最后一章，概括了这套准则，并提出了进一步推敲和阐述这些准则的方法。

第二章　个人对公共商品的需求

本章的分析旨在推导出“公共商品和服务的需求理论”。然而，一旦我们以这样的措词考虑公共商品和服务，也就出现了困难。个人怎么会对公共商品产生需求呢？什么是公共商品？

根据我们的目的，任何集团或社团因为任何原因决定通过集体组织提供的商品或服务，都将定义为公共商品或服务。这一范围很广的范畴可以包括萨缪尔森和其他经济学家已经确定的“纯集体”商品，但也可以包括“公共性”程度从0到100%的其它一些商品或服务。这种范围很广的定义是适当的，因为我们的目的是分析供应公共商品的组织，而不是独立于组织去确定特定商品和服务的适当分类。我们的目的不是回答“什么商品应该是公共的？”这样的问题。

第一节　纯集体性商品

然而，在讨论需求时之所以会出现困难，恰恰是因为政府所提供的商品和服务很少（如果还有的话）是完全集体性的。可以回忆一下萨缪尔森最初给纯公共商品下的定义，[①] 即必须是由集团中的所有成员均等消费的商品。如果集体中的任何一个成员可以得

---

① 保罗 A.萨缪尔森：《纯公共消费理论》，载《经济学和统计学评论》，第36期（1954年11月号），第387—389页；《公共消费理论的图形说明》，载《经济学和统计学评论》，第37期（1955年11月号），第350—356页。

到一个单位，那么，根据定义，该集团中的每一个其他成员也必须可以得到一个单位。利益并不是完全可分割为各个人的份额的。只有在这一极端的情况下，公共商品的"量"才能够清楚地确定。在这一极端模型中，个人可以比较他知道所有人都可以均等地得到的公共商品的潜在成本和利益。在这种情况下，便可以讨论个人需求，而不用涉及只是能部分地在个人之间分割利益时所产生的复杂问题。

为了便于分析，可以认为，公共消费决策是以边际方式或增量方式进行的。集团一次只决定一种将要提供的数量，然后连续做出决定。选择不是全或无的。这样，在概念上，便可以为社会中的每一个人建立边际评估表或曲线。假定考察的只是一种公共商品。如果我们忽略不计收入效应，那么，公共商品需求表或曲线就完全类似于普通私人商品或服务的需求图表或曲线。图 2.1 说明了这一点。纵轴是以美元计算的个人对公共商品的边际评估。横轴是每一个时期某一个人可能得到的而且集团中每一个其他人可以均等地得到的商品的数量。

在这一简单的图形中(完全忽略了收入效应)，我们可以认为，这一需求或边际评估曲线表明了所参考的个人在不同的"单位税收一价格"水平上最想得到的公共商品量。为简单起见，我们可以假定，在所有情况下，"单位税收一价格"相对于数量而言保持不变。换言之，对选择中的个人来说，每单位的"边际税收"总是等于"平均税收"。通过这一约定，我们可以认为，个人面对一系列水平公共商品"供给曲线"，类似于对私人商品需求曲线的一般性的推导。对本章绝大部分的分析来说，不必引进更复杂的模型。然而，对于那些关切忽略了收入效应的人来说，必须指出，通过确定一个简单的税收一价格表，即通过确定个人所面对的单一的公共商品"供给曲线"，我们可以确定一个唯一的边际评估曲线。在这一分析阶

段，这种迂回方法不会有损于分析。

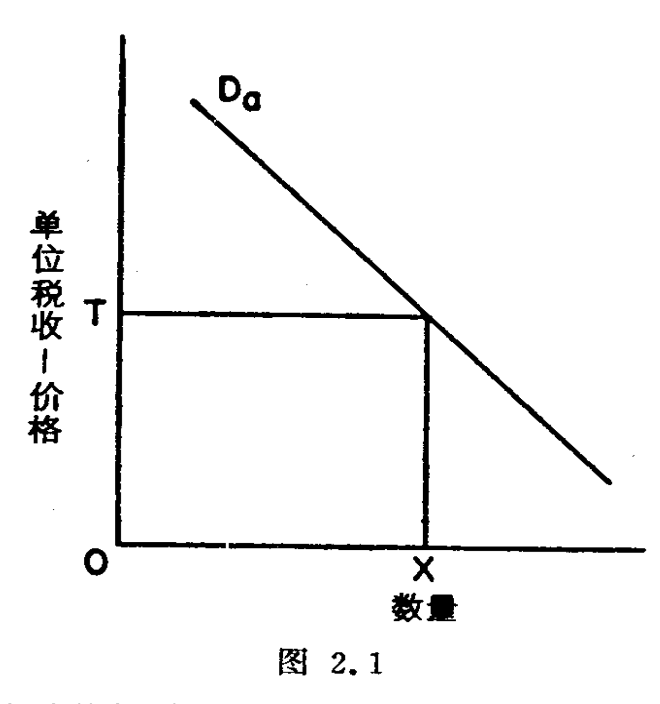


图 2.1

图 2.1 中，D_a 表示一个人在一种明确指定的支付制度下对一种公共商品的需求，这种支付制度下的支付与私人经济中的支付完全相同。在单位税收—价格为 OT 时，如果要使自己的私人愿望得到满足，一个人就将“购买”OX 量的公共商品。当然，不能保证个人在购买公共商品时能够达到或甚至接近他自己偏好的位置，即他的私人“均衡”。商品的最终供给量，肯定要由全体社会通过复杂的制度过程来选定。单一公共商品的需求曲线使我们能更清晰地思考个人参与这类决定过程的情况，即使我们承认，在这样一个抽象的背景中个人一般不会面对几种可供选择的财政方案。

假定个人知道，公共商品将均等地提供给每一个人，资金将由特定税制度来提供，这种税将对个人课征，每单位商品征收的税金为OT。在这种情况下，个人将倾向于赞成所有主张把商品的供应量扩大到 OX 的支出提案。同样，他将倾向于“投票反对”所有主张提供多于 OX 的提案，记住我们的假定，并不存在全有或全无的选择。应该指出，这一需求曲线图中所描述的个人权衡是一目了然的。个人没有动机“隐藏”他对公共商品或服务的真实偏好。我们的分析中之所以没有这种行为，是因为我们已假定，特定税方案是预先选定的，对选择者来讲是外生的，而且他自己的行为也不能够改变他所能得到的公共商品的单位税收—价格。第九章将从方法

论方面为采取这种分析方法进行辩护。

假定集体商品是北极星号潜艇防务，而数量是以执行任务的潜艇数目计算的。对每一个公民来说，潜艇的数目都是一样的。再假定，这一具体防务由课征均等的人头税来提供资金，而且增加一个潜艇的边际成本等于平均成本。在这一抽象模型中，个体纳税人—受益人能够估算出每一水平的潜艇防务所提供的集体利益中他自己的"私人"或"个体化"份额，而且也能估算出他自己在这一防务所包含的税收成本中的"私人"份额。现在假定通过公民投票的方式来决定供给量，在公民投票中，允许每一个人对一个又一个支出方案进行投票，支出方案涉及的供应量从一单位开始并增加到作出某一集体决定为止。个人将倾向于投票赞成那些主张把潜艇数量增加到 OX 水平的支出方案，反对超过这一数量的所有方案。正如所强调的，每一个人不能进行独立的数量调节；根据定义，个人不能够消费不同于任何其他人的数量。仅仅因为这一原因，甚至在这一高度抽象的公民投票的模型中，个人的偏好也未必能够在集团决策的结果之中得到充分反映。但是，集团决策的结果，无论在简单模型中还是在复杂模型中，只有通过对参与选择的个人的选择进行某些分析才能够确定。

现在，我们力求考察税收制度和个人履行他对公共商品的财政义务的方法对个人选择行为所产生的影响。假定图 2.1 所表示的状况反映了在人头税条件下个人的预期反应。现在我们来修改税收制度，假定同样的集体商品即潜艇防务，并不是通过课征人头税，而是通过对公司企业的净收入课征所得税来提供资金。支付制度的这一变化将怎样影响单个投票人—纳税人—受益人的私人决定呢？可以区别出三种可能的影响。首先，尽管个人在总纳税义务中的份额是不确定的，而且个人对这种份额一无所知，但新的支付方法也许对个人来讲或多或少是更"方便的"。换言之，任何一个

人对自己履行对政府的纳税义务的各种方式，都有某种偏好次序，尽管在每种情况下，他都必须支付同样的净纳税额。这一偏好次序，在普通市场的选择中很少被注意到，因为个人可以自由地以他所选择的任何方式进行支付。没有人要求他像在财政过程中通常所做的那样，以任何特定的方式履行义务。

为了分离出对个人选择行为的这第一种影响，假定个人拥有一定数量的公司股票，并消费私人公司所生产的一定数量的商品，作为股票拥有者和商品消费者，他所估计出的个人纳税义务同图 2.1 中所描述的人头税方案下所预测的纳税义务一样多。然而，假定他"偏好"于在公司税制度下支付这一数目，而不是通过人头税来支付。为了他的决策权衡的目的，这将使供给曲线或税收一价格曲线下移，即使两种情况下的净纳税额相等。由于各种支付方法的非货币的有利或不利之处，个人在不同的制度环境中的作法，也许很不相同，即使净纳税额相等。对他选择的影响同税收一价格下降所产生的影响是一样的。在影响个人对公共商品需求的行为方面，这类非货币效应或方便效应，看来并不具有不可忽视的重要性，在此简单地提到它，主要是为了分析的完整性。

所提到的制度变化造成的第二种也是更为重要得多的影响，并不是产生于对特殊支付方式的偏好或反对，而是由于对在总纳税义务中个人份额的不确定性和无知的不同影响。纳税人可能知道他持有一定数目的公司股票，而且，他也知道他从公司部门购买多少商品。但是，在公司所得税制度下，对于增加一艘北极星号潜艇的成本中他的份额是多少，个人也许根本就不知道。在这方面同人头税的对比是相当明显的。在人头税制度下，我们假定个人能够相当准确地预测他自己的纳税义务。在公司所得税制度下，纳税人对公共商品的"私人机会成本"的估计很可能产生严重错误。

这一介绍性的例子表明，财政制度对个人信息模式的影响是值得认真研究的。

财政制度变化对个人行为的第三种可能的影响，产生于这样一个事实，即在大多数税收方案中，个人能够影响税收—价格即同国库的贸易条件。通过修改私人赚钱或支出的方式，或通过参加集体决策，个人能够改变他所面临的单位公共商品的净税收—价格。这第三种影响在均等人头税的条件下并不存在，此处把均等人头税当作基准点。但在绝大多数其他制度下，这一影响是存在的。即使选择税收的税率结构不依赖于对所提供的公共商品的数量的决定，我们仍然可以认为，个人面临着一条水平的“供给”曲线。作为集体选择过程的直接参加者，他的行为不能改变单位税收—价格，尽管他当然能够改变总的纳税额。然而，如果课税标的同个人在私人经济中的行为有一些关系，那么，通过改变这一行为，他就能够改变这一课税标的，而且通过改变课税标的，改变他自己的以及其他人可以“购买”公共商品的单位税收—价格。例如，在个人所得税条件下，通过不赚取应纳税收入，个人可以略微增加社会每一个其他成员获得公共商品的税收—价格，而同时降低他自己的税收—价格。因而，他自己对所面临的税收—价格的估计，将取决于对其他人的私人行为及他自己行为的预测。显然，在个人的决策权衡中，又引入了另外的不确定性。

这些互相独立的效应影响会怎样结合在一起而影响个人对单一公共商品的需求行为？图 2.2 说明了这一点。我们得到的不是描述个人最偏好的位置的唯一确定的“均衡”位置，而充其量不过是一个完整的不确定性系列。当我们容许个人的“口味”在一个相对狭窄的范围内变化时，我们就能够考虑实际供给曲线的较小移动。但是，当个人的信息模式在各种财政制度下改变时，我们可以想象，这一变化是较大的。当税收制度改变时，个人实际作出的选

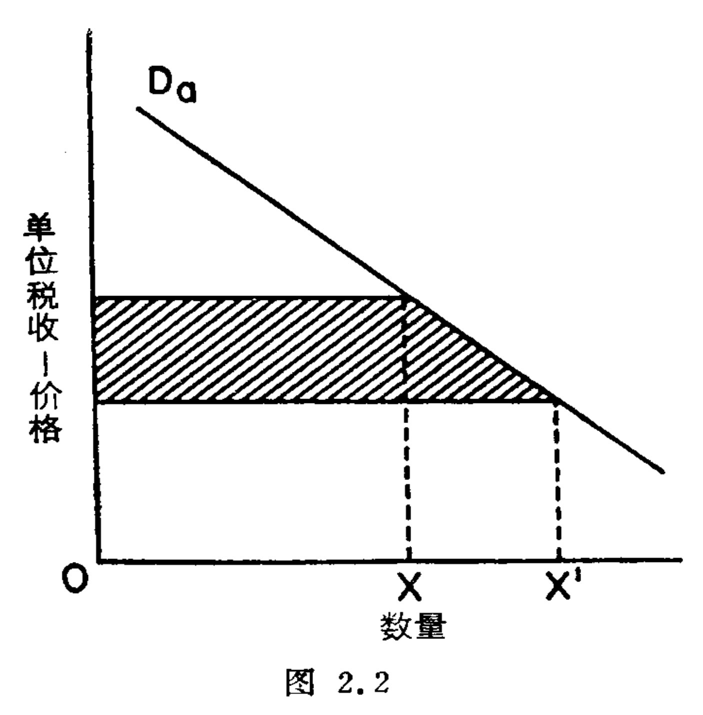


图 2.2

择所依靠的供给曲线可能处于图 2.2 中阴影区的任何水平上。很显然，个人参与集体决策过程的行为，在很大程度上取决于他纳税的方式。

正如图 2.2 所表明的那样，甚至在这一高度简化的模型中，选择范围也是很宽的。不管税收制度如何，个人将赞成所有直到OX的支出计划，反对所有超过 OX′ 的计划。在 OX—OX′ 这一广大范围内，他可能赞成也可能反对扩大资金的方案或紧缩资金的方案，这要取决于特定的支付制度。

这一初步讨论在于指出一个基本的观点。支付制度对个体选择行为的影响在财政选择中比在市场选择中更为重要。本书中的第一部分可以概括为试图对这些影响作一些初步的预测。在所得税或消费税条件下，个人愿意选择更多的公共支出吗？在可以直接回答这一问题之前，应该分析哪些变量？

第二节　准集体商品

关于个人对公共商品需求的分析，仅仅在纯集体商品的极端例子中才是相对简单的。当然，我们知道，从任何实际意义上讲，这样的商品很少存在；而且政府机构能够提供在各个人之间利益的可分割性有较大的变化幅度的商品和服务。个人的份额一般不

能视为是相等的，一个人可以得到的公共商品的量并不一定所有其他人都能同样得到。只要引入任何在各个人之间的利益可分割性，一个人的消费就肯定要减少集团中其他人可以得到的量。用马斯格雷夫的术语来说，① 至少在某种程度上，排斥而不是不排斥适用于绝大部分政府提供的商品和服务。

对绝大多数政府提供的商品和服务来说，这一部分可分割性的事实，使得引入两个明显的需求因素很有必要。第一个是对商品和服务的私人需求，这一方面的分析，在基本的经济理论中已经得到了详细的说明。在其它情况不变的情况下，对商品的可分割部分的需求是所收取的直接使用者价格的反函数。标准消费者选择理论中人们所熟悉的定理是适用的，供应者碰巧是集体这一事实几乎没有什么关系。个人是一个数量调节者或者可能如此，不同的人可以消费不同的量。

然而，对集体提供的商品中可排斥或可分割的部分的个人或私人需求，不是本书所关心的个人需求。根据定义，可分割性意味着分离的单位可以分别地和私自地需求和消费。然而，这一行为不在我们的理论范围之内，因为我们的注意力集中在购买和消费公共商品的集体决策中的个人选择和个人行为。在这里，个体行为中不存在对“私人”或可分割部分的需求。因而与本书有关的行为因素，是个人作为政治选择过程的参与者而对某种公共商品需求量作出的反应，这种反应同税收—价格而不是使用者价格有关。

一个例子有助于说明问题。让我们来看一个既有“集体”成份也有“私人”成份特征的商品，例如，城市公园的服务。关于公园服务的数量和质量的决策必然要通过某些为达成政治—行政决策的

① 参见R. A. 马斯格雷夫：《财政理论》（纽约：麦格劳—希尔出版公司，1959年）。

制度原则来集体地作出。个人参与这些决策，而且正是这种参与才是我们研究的对象。然而，这一过程中的行为，很可能依赖于对公园服务的私人的需求，而这一需求又很可能同设备的直接使用费用有函数关系。然而，只要集体在作决策时，对私人表示的需求作出直接或自动反应，也就是说，只要不利用纯市场标准，其它需求考虑就会成为个体决策权衡的一部分。这些会反映出，而且也应该反映出设施具有的名符其实的不可分割成份，而且可以用前面分析纯集体商品的方式，探讨对这些集体成份的需求。

假定作出决定，对直接使用者每次到公园游玩收费25美分。以每次25美分的代价所得到的在公园散步或休息的权力，所有的公民都是同样可以得到的，或更确切地说，在作出集体性决策的那一时刻被认为是所有的公民都可以得到的。作为城市社会的成员，个人可以认为，以25美分得到公园的服务的享受，在极端的意义上是名符其实集体性的。为了分析的目的，通过把直接使用者价格结合进制度本身这种惯例，我们似乎可以把所有准集体商品和服务转化为纯集体商品。实际上，这一过程等于把混合的公共—私人商品分解为两个构成要素。一旦我们确定了可分割成份的使用者价格，我们就可以着手构造集体成份的需求表或曲线。当然，若个人知道他将被收取25美分的使用者价格，那将影响他对设施的增加引起的税收—价格的评估。虽然在同样使用水平上，个人对一个使用者价格为零的设施的估值可能高于他对一个价格不为零的设施的估值。但他也会认识到，在后一情况下，从使用者价格中得到的收入将减少设施中由税收—价格提供资金的份额。直接使用者价格将作为税收—价格的部分替代来加以讨论。

我们可以在图2.3中解释这一点。D_a表示个人对作为集体商品的公园服务的需求，假定得到这些服务的使用者价格为零。D_b表示假定使用者费用为 25 美分时同一个人对这种服务的需求曲

线。如所画的那样，整个这条曲线位于 D_a 以下。这种关系不一定普遍成立，如果拥挤足够严重，个人也许在有使用者价格时比在没有使用者价格时对公园的估值更高。他将被要求支付的估计的税收一价格在第二种情况下显然要比在第一种情况下低。

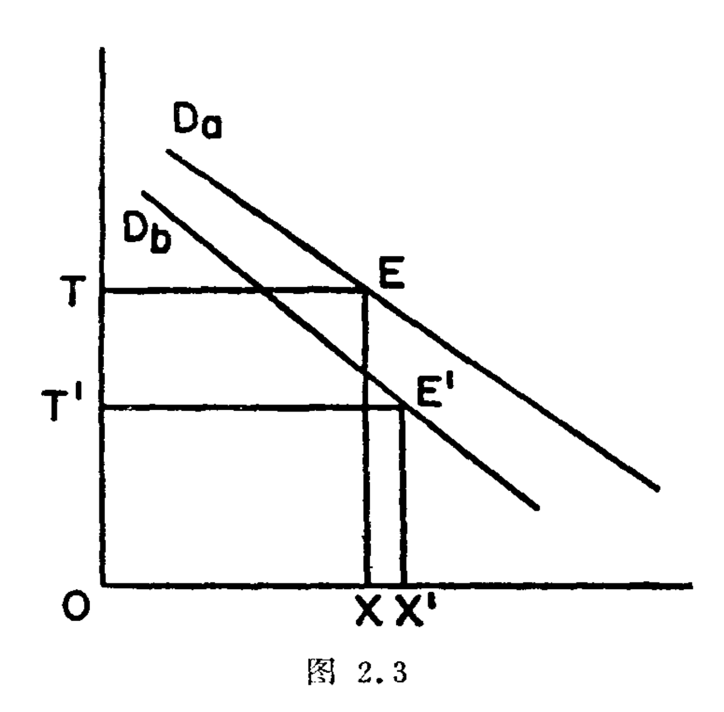


图 2.3

如果 OT 是不付直接使用费即可得到公园服务时的预计税收一价格，私人"均衡"的位置将在E，最偏好的量(设施规模)是OX。在较低的预计税收一价格 OT′ 上，同需求曲线 D_b 相配合，均衡位置移到E′，偏好量是 OX′。图 2.3 的几何形状表明，在引入直接使用者费用之后，个人的"均衡"位置可以沿着横轴在两个方向上移动。即使没有过度的拥挤，集体决策程序也很可能导致对那些提供收取直接使用费的准集体服务的公共设施的总投资多于对那些提供不收取直接使用费的准集体服务的公共设施的总投资。城市中收取费用的公共公园很可能比不收取费用的公园要大。

这一分析可以推广到任何程度的"公共性"商品，从纯集体商品到纯私人商品。让我们来看一下通过普通市场机制提供的或由一个完全按利润标准经营的公共企业提供的商品。即使在这种情况下，也可以设想对这种商品作为集体商品而不是私人商品存在着个人需求，这种需求完全不同于对特别的可分割部分的需求。当然，在市场制度下，个人预期支付的税收一价格是零，因为直接使用者费用即市场价格将为全部供给提供资金。不过，很可能存在

着对这种商品作为集体商品的个人需求表，而且，这一需求表可以用来表示个人准备以市场价格支付其所得商品的各种税收一价格(高于市场价格)。为了分析的目的，在这一模型中，以市场现行价格购买无限数量的权利，成了一种纯公共商品，然而，因为面对个人的“供给”曲线被预期是反映零税收一价格的曲线，个人偏好的量是通过市场机制产生的。

要点是，无论按标准的尺度衡量，是完全“公共的商品”，部分公共的商品，还是完全非公共的商品，对任何商品的需求要素都可以分解为私人的和集体的两方面。① 认识到这一点，也就有可能按照萨缪尔森的极端模型分析对由任何商品或服务所提供的集体利益的个人需求。我们也就能够提出前一节中所提出的同样的问题：支付制度即课税的形式如何影响个人对政府提供的商品或服务中社会所有成员必然同样可以得到的那些成份的需求？

① 伯顿·A. 韦斯布罗在他的文章中以略为不同的方式指出了这一点。“个人消费商品的集体消费性”，载《经济学季刊》，第73期(1964年8月号)第471—477页。

第三章 税收制度与个人的财政选择：直接税

第一节 导言

本章及以下各章，将考察各种税收制度。目的是确定各种税收制度对个人通过参与政治决策过程需求公共服务的行为所产生的影响。一定的简化假设可能有助于讨论，这些假设主要是为了有助于分析，而不是实质上的假设。我们考虑的是一种单一的集体商品或服务，而且假设其所有的效益在独立的个人之间不可分割。我们假设某一集体没有努力“有效地”提供这种商品和服务，也就是说，在税收标价过程中，没有做出努力去满足帕累托最优化所要求的必要边际条件。① 从更现实的角度出发，我们假设公共商品和服务是由与所采取的特定公共支出决策无关的某一具体的税收制度提供资金的。这种制度要求以同独立的边际估价没有直接联系的方式在纳税人中间分担总成本，尽管这种估价会反映在个人参与有关总支出的集体决策上。在这一背景下，个人便能够对每一可能提供的公共商品的预期数量估计出他个人的税收成本。另一个假设是，公共商品的成本—价格是不随数量的增加而变化的，即，可以以不变的边际成本（平均成本）提供该商品。

在这些假设前提下，我们将分析大家熟悉的几种税收制度，以

① 这一假设仅仅意味着边际条件不直接作为财政过程的分配尺度。要满足这样的条件，不同的人就必须根据各自对该商品的边际估价支付不同的边际税收—价格。很难想象现实中的税收方案会提供这样的解决办法。

便考察个人被迫进行的支付与他预期得到的收益之间的可能的关系。个人的税收意识，是要强调的基本点，因为财政结构可以影响个人的税收意识。

第二节 不变的税收—价格

不论是实际的还是想象的税收制度，任何一种税收制度中所包含的变量的数目，都使得详加描述成为基本的出发点，尽管有赘述罗列之嫌。将要分析的第一种制度可描述如下：

1.税是新课征的；

2.税收收入明确指定用于一种单项公共服务；

3.这一公共商品或服务的收益可现期享受；

4.对个人来讲，每单位的公共商品或服务的税收总量与他自己或其他人在集体选择中的行为无关；

5.对个人来讲，每单位公共商品或服务的税收总量与他自己或其他人在市场选择中的行为无关；

6.个人的纳税总额完全取决于社会决定要提供的集体商品的数量。

在现实的财政结构中，符合这些特征的制度如果有的话也极为罕见。不过，将这种制度作为分析的起点还是很有用处的。只有具有上述特征的支付方案，才能使个人大致像他在市场上作为可能的私人商品的买者那样面对公共商品的资金筹措。考虑到这一比较，略为详细地考察一下初始模型的每一个特点也许是有益的。

在私人商品和服务市场上，作为潜在的购买者和消费者，一个人知道，要想获得从商品消费中可能得到的利益，他就得采取行动•

他必须"放弃"或"牺牲"一定量的一般购买力。但是，这种一般购买力仅仅是他可以用来购买所考虑的那种商品的潜在资金来源，在支付制度中，没有任何东西会限制他在这种一般购买力的其他用途中进行选择。在一般购买力转移给销售者与所购买的商品或服务的收益之间存在着直接的可观察的一一对应关系。在完全竞争市场中，个人不能改变他获得私人商品的条件。他的行为中的任何变化都不能改变他所面对的价格；他是一个价格接受者。

当然，以纳税人的角色面对财政形势的个人不会处于完全类似的地位。公共商品的性质，而且在某种程度上由此推论出，政治过程的性质，决定了他在两个场合地位的固有不同。然而，在最初的不变税收—价格模型中，市场选择状况的某些特征仍然存在。我们已规定，个人可以对一种新税的课征进行思考。在集体的任何一个成员可以得到收益之前，必须由集体采取行动。自然，一个人不能自己采取行动。但是，在集体选择过程中，根据多少已确定好的偏好等级，他能够决定自己的行为。第二个特征是，我们规定税收制度涉及的是一项特指的公共商品或服务的资金筹措问题，而不是全部的财政预算资金。纳税人进行选择是因为他知道在全社会的某一提高税收收入的决定和向全社会供给该项商品或服务之间存在着一一对应的关系。当然，这里同样不可能保证市场意义上的个人的或个体化的一一对应关系。个人决不能肯定自己同意纳税会确保公共商品的增加。他充其量只是知道，如果他的偏好与足够多的其他居民一致的话（确切的足够多的人数和同意的方式则取决于集体决策的规则），他支付税款将伴有公共商品供给量的增加。

这种初始税收制度的第三个特征是，现期享受得自商品和服务的利益。不论是在私人市场过程中还是在政治过程中，现期支付都可以用于购买能够提供服务，因而在将来和现在都可"消费"

的商品。反过来说，现期支付也许是弥补过去消费的服务成本所必须的。提出这一暂时的限制，主要是为了简化的目的。

第四个特征要求，在集体选择过程中，个人自身的行为或其他人的行为对他所面对的公共商品的单位税收—价格没有影响。"税收—价格"代表了个人同国库之间的交换条件，我们已规定，作为公共选择过程中的一个参加者，个人的行为不能改变这种税收—价格。个人不能够通过"投票"赞成或反对一项有关扩大或减少公共商品支出比率的提案来改变他所面对的单位商品的税收—价格。之所以必须具有这一特征，是为了确保个人参与集体选择的行为对大局没有影响。同样，其他人的行为也不应影响个人所面对的税收—价格；有关公共商品供给量的集体决定不应影响个人所面对的税收—价格。

第五个特征将这一关系扩展到市场选择行为。我们已规定，私人市场经济中的个人行为的可能变化不会对个人所面对的税收—价格产生影响。个人和国库之间的交换条件不会由于获取或花费收入的行为有所变化而改变。这表明，我们的初始模型，即不变的税收—价格制度，与我们所熟悉的税收福利分析中的基准——人头税相似。然而，为了避免混乱，必须指出两者的异同。传统的人头税是按通常的方式定义的，所以，不论个人的行为如何，个人的总纳税义务保持不变。在我们的模型中，只有单位税收—价格是独立于个人的行为而确定的。正如第六个特征所清楚地说明的那样，个人的总纳税义务取决于社会决定要提供的公共商品的数量，而且，只要个人能对这一集体结果施加某些影响，他也就可以对自己的纳税义务施加某些影响，即使是微弱的影响。

应该注意，第四和第五个特征涉及的是两种不同类型的个人行为。一种行为发生在集体决策过程中，一种行为发生在市场过程中。不变的税收—价格制度不允许个人通过改变自己在两个过

程中的任一个过程中的行为而改变同国库的交换条件。个人没有动机在“投票”中采取战略性行动，而且，个人也没有动机改变自己获取收入或支出的习惯。

我们的参考制度类似于市场完好运行时个人在普通市场定价中所面临的情况。在市场完好运行的情况下，个人不能直接影响购买商品和服务的条件。当然，他能够通过改变购买量而决定在一种商品上的总支出，正如社会对公共商品也可以这样做那样。

应说明一下建立这一初始模型的目的。在给定的基本假设下，与其他可以在观念上进行描述的制度相比，这一模型可以让各个投票人—纳税人—受益人更直接地“感觉到”或意识到个人纳税与可预期获得的收益之间的关系。当我们改变在本模型中所说明的每一个特征时，个人纳税成本和个人的集体商品收益间的联系必然会变得越来越间接。随着税收制度变得越来越复杂，个人充分而完全地了解可选择制度的代价也越来越高。效用最大化行为必然涉及对获取信息和进行必要的权衡的成本所作出的反应与调整。随着政治—财政选择体制变得越来越复杂，出于成本上的考虑，有关可选择制度的信息将被故意地牺牲掉。另外，真正的不确定性因素，也会以不可预测的方式影响个人的行为。

我们所假设的财政模型或制度，允许个人成本和个人利益之间存在最直接的联系，我们就是以这种财政模型或制度着手进行分析的，但不应把这种分析方法解释为，个人不论在私人市场选择中或在政治过程中，必然地或甚至通常地是在充分了解他可以利用的可选择对象的情况下决定自己的行动。个人显然不能这样做，而且，个人会因许多原因犯错误，即便有的话，私人商品市场也很少是完善的，而且，几乎没有市场符合经济理论模型。消费者不应该，也不可能进行保证他能够充分了解可选择对象所必需的个人

投资。其它暂且不论，现代广告手段和推销产品的销售竞争压力就会使准确了解情况更加困难。必须认识到所有这一切。不过，事实依然是，这类选择包含有私人成本和私人利益之间的直接对应关系，这正是这里所强调的一种特征，而且是一个在不同程度上集体决策过程中的个人选择所不具备的特征。正是市场选择的这一重要特征，而不是任何隐含的理性假设，使有组织的市场中的个人行为可以作为我们开始估评集体选择制度的基准点。

当然，我们并没有假设个人在上述高度限制性的财政模型中会“合乎理性地”行动。也不必为了证明我们把这一模型当作比较分析的出发点是合理的而假设个人具有“最优的理性”。除非能够证明这一初始的模型确有某一特征会抵消将被引入的变化的预期效果，否则我们就似乎有理由认为这个初始制度在其他条件不变的情况下，可以使个人财政选择中的不确定性极小化。从这一基点出发，我们便能够进而讨论与某种“理想的”制度不同的种种财政结构。我们进行这一分析时可以不说明其他待考察的制度是“更好”还是“更坏”。这方面的分析是严格实证性的，关于最终的财政改革，不提出规范性的政策含义。只有引进了具体的价值标准之后，才可作出规范的判断，而这些标准可以只对个人选择作最小的扭曲。因此，分析可以包括同政策有关联的东西，但是，政策的实行本身并不包含规范的意义。

第三节 财产税

我们现在进而分析一种在许多基本特征方面类似于不变税收一价格模型的税收制度，但这种制度在现实的财政结构中应该可以找到。根据净财富或资本价值对个人征收的比例税，就符合这一要求。其它限制不变，这种制度的特征如下：

1. 税是新课征的；

2. 税收收入明确指定用于为一种公共服务提供资金；

3. 得自这一商品或服务的利益可现期享受；

4. 个人所承担的单位公共商品或服务的纳税额，与集体选择中其本人或其他人的行为无关；

5. 个人所承担的单位公共商品或服务的纳税额，在一定程度上取决于其本人和其他人在市场选择中的行为；

6. 个人的纳税总额取决于社会决定提供的集体商品的数量，而且也取决于要求他支付的单位税收—价格。

注意，前四个特征同不变税收—价格制度中的前四个特征一样。如加着重号的字所表明的，只是第五个特征有所不同，而且，因为第五个特征的改变，第六个特征也自然地改变了。对个人所课征的单位公共商品的税收—价格，并不完全与其本人的行为无关。除了作为一个人的个人的单纯存在之外，还有一个课税标的问题。可见，如果个人的行为变化能使其成为一个不同的人，个人就能够改变他所面对的税收—价格。在考察个人对公共商品的需求时，我们不能再把个人视为像市场上私人商品的购买者那样仅仅对固定的税收—价格作出反应的观念上的数量调节者。个人对他必须支付的税收—价格可以有某些控制，尽管在此这种控制是微弱的。

然而，很显然，净财产课税在税收—价格不变性等级表上处于很高的位置。当然，个人能够通过改变他自己的净财产或资产价值来改变其所面对的税收—价格。这一价值是通过计算将来一段时期内预期收入流量的现值来估计的，由于财产存量的增值需要一些时间，现期行为的任何变化对课税标的的影响相对甚微。举例来讲，让我们来看一个净财产为年收入 10 倍的人。假定，在征税

之前，这个人每年将其收入的一半储蓄起来。假定对净财产开始课税，而且个人要尽可能大地减少税收一价格，而又不“吃光”资本。在现行收入期内，他能够将储蓄减至0，但他的课税标的最多只能减少约5％。只有他愿意现期消费他的财产，他所面对的税收一价格才会发生剧烈的变化。预计很少有人会对课征这种税作出如此强烈的反应。因此，如果他能够测量社会的净财产，即总课税标的，任何一个人便可以相当准确地测量他将面对的税收一价格。实际净财产税在上述分析所隐含的“成本确定性”等级表上肯定处于相当高的位置。

如果这种税收被限于非人力财产，正如在任何现实制度中通常预期的那样，这一特征的重要性将在一定程度上被降低。个人还有另外一种方法可用以改变自己对这种税作出的反应，并以此降低公共商品的税收一价格。他可以将投资从非人力资本转向人力资本而不改变积累率或消耗率。因为他认识到，不论是他自己还是其他纳税人都有可能这样做，所以他在试图估计他所面临的既定税收的真正税收一价格时，将面临更大的不确定性。

当然，不论在哪种形式的财产税制下，在相当长的一段时间内，个人都可以在相当程度上改变其课税标的。然而，这并不影响这一制度在这里分析中的相对地位，因为，我们的考察明确地限定于短期决策，仅仅涉及以现期征收的税收收入为资金来源的某些现期受益的公共商品。经过一段时间，个人可以根据税收调整他们的净财产这一事实，与我们讨论的问题并没有直接的关系。问题仅仅关系到在所考察的决策期间个人调整课税标的的能力。

甚至在关于资产或财产税的这一简单讨论中，这一点也引入了一个必须提及的重要限定条件。模型的限制条件要求我们仅仅考察一种新税而且是一种仅在一个时期课征的税。换言之，这种财产税是一种一次性的资本税，而不是一种经常性的税。这一限

制条件使我们可以不再讨论涉及税收资本化的复杂问题。

同样还要说明，分析仅局限于比例财产税。引入累进税制将涉及进一步的扭曲。这些问题将推迟到分析累进所得税时再讨论。

第四节 个人所得税

本节分析最为人们所熟悉的财政制度：个人所得税。我们仍然遵守整个模型的限定条件，而且，这一税收的特点同以上所列举的财产税或资本税的特点一样。这两种制度的差别仅仅在于给定的决策期内个人可能作出的反应的程度。与在财产税制下相比，在个人所得税制下，个人可以更自由地改变所面对的税收—价格。首先，我们将考察根据单一的标准比率，以期内测定收入为课税标的所课征的一个时期个人所得税的情况，即比例所得税的情况。

比例所得税。在这种税制下，个人必须交纳的总税额取决于两个因素。第一，有关即将提供的公共商品量的集体决策，假定个人直接或间接参与这一决策。第二，纳税义务决定于个人所得收入的大小，这是由税收当局所确定和测量的。如果这两个变量已知，我们就既可以计算出个人的总纳税义务，也可以计算出单位公共商品的税收—价格。回想一下，在不变的税收—价格制度下，个人所了解的税收—价格同他的总纳税义务无关，同不变的税收—价格制度下一样，比例所得税制下，税收—价格取决于对商品供给总量的集体决策。

还必须强调，甚至在这种相当普遍的税中也具有的相互依存关系。如同在不变的税收—价格制度下一样，不可能为每一个人确定其在每一单位公共商品成本中的具体份额，而同时又允许他根据自己收入的具体税率作出调整。如果事前就确定税收—价

格，他的所得税率最后只能由课税标的的总额决定。另一方面，如果税率是事前确定的，单位公共商品的税收—价格最后只能由课税标的的总额决定。从总量上讲，课税标的的潜在变动性，常常改变为任何量的公共商品提供资金所必需的所得税率；或者，反过来讲，课税标的的潜在变动性，常常改变可由任一既定税率提供资金的公共商品量。

让我们考察一下个人在这一财政背景中常常面临的问题。如果他获取应纳税收入的行为受到所得税的影响，他一定会根据对税率的预测作出决定。然而，如果他对自己收入的具体税率进行预测并据此进行调整，而同时，又对单位公共商品的某一具体的税收—价格进行预测并据此进行调整的话，他就不是内在一致的。因为，同其他纳税人一起，他有改变课税标的的能力，根据任何特定税率所得到的税收收入是不确定的。因此，用这一收入可以购买的公共商品量也是不确定的。反过来说，如果公共商品的特定数量是可预测的，那么，只要财政结构允许个人通过他们的市场行为改变课税标的，能够为这一数量的公共商品提供足够资金的税收的税率就是不确定的。

举一个简化的例子有助于解释这一点。假定一座岛屿上的渔民正考虑修建一座灯塔，当然，这是标准的集体商品例子。假定某一事先协定或原则规定对个人收入按比例征税，而且收入是以一致同意的方式来衡量的。现在我们考察当一个渔民参与对以税收形式征集的收入总额和灯塔建设支出额（我们假定灯塔可以用高度表示数量并可以用不变成本建造）作最终决策时的选择权衡。这样就会有一条个人对灯塔服务的需求曲线，我们可以按以前描述的通常方式画出来。但是，一个渔民怎样确定他试图在投票过程中进行选择时所必须考虑的“供给价格”，即单位公共商品的“税收—价格”？如果我们可以假定对其收入征收的所得税率的确定与

对公共商品供给量的集体决策无关，问题将会大大简化。在此，我们可以考虑该渔民将相互独立地作出两个决策，其一是关于根据税收情况赚取收入的决策；其二是关于以集体方式提供的公共商品的适度总量的决策。对我们来讲，考察个人对应该赚取多少收入（至少是边际地）作出决策是相对容易的，因为这类选择行为在经济理论中已得到了广泛的讨论。对我们来讲，考察个人如何作出第二个选择则是不容易的。如果不对私人或个人必须支付的税收—价格作出某类估计，个人就不能决定集体商品的最适当的或“均衡”的数量。从一个极端来讲，他可以把这一成本视为零，这时，只要增值收益为正，他将赞同任何支出计划。然而，这类行为看来不太可能发生，因为个人肯定知道税收成本与收益间存在某种联系。

从理论上讲，这两个决策应是同时进行的。个人必须努力估算出他将要支付的税收—价格，这将根据每一公共支出水平占其收入的一定百分比来计算；然后，他便决定他将挣多少收入，在政治选择过程中，他将同意多少公共开支。他不能够将这一决策的两个方面分开，因为，他在赚取应纳税收入和享受闲暇或其他非纳税收入之间的选择必将取决于能够获得额外收入的边际价格（由税率决定）以及总的收入水平。

在只有一个人的团体中，这种选择的同时性，可视为合理决策的一个特点。个人总要使花费在每一个可选择用途上的每一美元的潜在收入的效用相等。他将同时购买闲暇和“公共”商品，而且他的选择是相互依存的。在这一引申中，“公共”商品的成本可以转换为对赚得收入课征的税率，而无须改变支配消费者行为的那些简单原理。而且，在一个只有一个人的团体中，“公共”商品和“私人”商品当然是同一的。

在此，我们对作为单人团体的个人并不感兴趣。个人独自地

购买闲暇以及其他私人商品并独自地消费；他与政治团体中的其他成员共同地“购买”集体商品并消费这些商品。消费者选择原理不再适用，我们必须提出一个新的和相当不同的个人决策的权衡。我们不能简单地把提供公共商品的成本（不论是总额还是单位成本）转换为个人面对的私人税收—价格。公共商品的“购买者”不能处于类似于市场商品购买者的地位，即便是在不变税收—价格所允许的可比较的程度上，也是如此。

如果允许任何一个人通过改变自己的行为来变更课税标的，从而改变自己的纳税义务，我们也应该允许集团中的其他人这样做。因此，任何个人或家庭的纳税义务取决于集团中所有其他人的反应。个人和国库之间的“贸易条件”，即个人能够“购买”公共商品的条件，预先不能准确地预测，即使他决定不改变自己的行为从而不改变课税标的。换言之，即使个人的收入是外生地确定的，由于集团内其他成员的行为所导致的课税标的的易变性，税收—价格也会保持易变性。独立的个人的财政选择必然是相互依存的，即使完全撇开共同参与集体决策和共同享受公共商品的效益的必然性。

然而，尽管有这种相互依存，但应该指出，不时强调的一个行为因素没有被纳入这一模型中，特别是对于人数众多的集团。个人没有动机对他的同胞采取策略性的行动。在集体决策活动或对税收的私人市场反应中，他将不会试图掩盖或隐藏他对公共商品或服务的真正偏好。只有当个人认为他自己的行为在改变集团内其他成员的行为方面有影响时，这类行为才会发生。在人数众多的集团中，这种可能性并不存在，因为个体纳税人—受益人没有能力决定（至少是直接地）集团成员间税收负担的分配。这类分配是由税制本身决定的，而我们已经假定，税制是通过某一准宪法程序事先选定的。当然，个人能够以不获取应纳税收入来改变他所面

对的税收—价格。他在减少课税标的方面的行为，即使是轻微地，也将增加所有其他人承受的税收—价格。然而，他不会清楚地认识到，这种间接影响大得足以称之为公开的"策略"。他的行为仅仅是对他自己所处境况的直接反应，并不存在讨价还价的因素。①

表 3.1

公共商品单位	公共商品的总成本	个人的应纳税收入	其他人的应纳税收入	税率 %
1.	100美元	100—150美元	900—1350美元	10—6.7
2.	200	100—150	900—1350	20—13.3
3.	300	100—150	900—1350	30—20
4.	400	100—150	900—1350	40—26.7
5.	500	100—150	900—1350	50—33
6.	600	100—150	900—1350	60—40

表 3.1 也许有助于说明问题。为了简化问题，我们假定最后决定的是税率，而不是公共商品的供给量。这样，我们可以把注意力集中于税收—价格的不确定性。一旦社会选定了公共商品的供给量，个人就知道他将能够获得这一数量，但他并不知道他将要支付多高的税率。举个例子，假定有一个 10 人团体，每一个人都有同样的获取收入的机会。每个人都可以通过改变自己的行为，在所考察的时期内赚取 100 美元到 150 美元的收入。公共商品是以每单位 100 美元的不变边际（平均）成本提供给该团体的。所有公共活动都通过对已测收入课征比例税获得资金。因为每一成员都可以相似地改变收入所得，所以除作为参考的个人以外的其他人的

① 为对付这种或任何其他制度（税收方似乎完全独立于财政帐户的支出方），个人减少课税标的的行为，完全类似于事实上也就是"偷乘者"行为的一个方面，这类行为在公共商品理论中已得到了充分的讨论。第九章中将对这一问题进行一般性的分析。

应纳税收入有可能在900和1350美元之间波动。

在这一假设例子中，任何人的比例所得税率的实际波动范围列在本表第五栏。如果该团体通过政治过程决定仅供给一单位的公共商品，而且，如果该团体的所有成员选择获取最大的应纳税收入，比例税率便可低至6.7%。在另一个极端，如果我们正在考察其权衡的个人及其他人决定赚取100美元这一最低收入，那么，税率将是10%。当该团体中的许多成员调整他们的收入获取行为时，实际税率便会在这两个限度内变化。当然，必须为每一个可能的公共商品的供给水平推算出不同的税率变化范围。通过利用单位公共商品的税收—价格，可以避免这一复杂性。不论对征税的反应如何，只要该团体的所有个人采取一致的行为，税收—价格就将保持在10美元不变。如果所有人都赚得150美元，这意味着为一单位的公共商品提供资金所需的税率为6.67%。如果所有个人挣得100美元，这意味着税率将为10%。

然而，如果我们现在允许该团体中的个人通过他们赚取收入的决定对税收作出不同的反应，这种税收—价格的不变性也就不再成立了。假定所参考的个人选择赚取最低收入100美元，而所有其他人继续赚取150美元，即其他人的总收入为1350美元。那么，该团体的总收入为1450美元，必要的比例税率为6.9%。这一税率给参考个人带来的税收—价格是6.90美元，而给所有其他人带来的税收—价格则为10.35美元。在这一极端例子中，通过选择赚取较少收入这一行为，参考个人使自己的税收—价格从10美元降到了6.90美元，同时使该团体中其他人的税收—价格从10美元增加到了10.35美元。

再看另外一个极端，考虑当所有其他人把挣得的收入减少到最低水平，而参考个人选择把收入保持在最高水平时对其所面临的税收—价格的影响。即当其他人挣得100美元时，他继续挣

150 美元。该团体的收入是 1050 美元，需要为一单位公共商品提供资金的比例税率是 9.5%。其他人的税收—价格从 10 美元降到 9.5 美元，而对继续挣最高收入的个人来讲，其税收—价格是 14.25 美元。在这种情况下，参考个人将发现，如参与其他人一起挣取最低收入，他可以把自己所面临的税收—价格减少 4 美元以上。

这一极端的和过于简化的算术例子表明，在对财政工具作出反应时，甚至在对像人们所熟悉的比例所得税那样具有高度一般性的财政工具作出反应时，某个人的行为同其他公民的行为之间是存在着基本的相互依存关系的。当然，个人通过自己的行为能够改变他所面临的税收—价格的限度在例子中被夸大了。只要获取收入的制度，诸如工作周的长度，不能加以调整，就不会出现此处所描绘的效果，从而比例所得税也就趋近于不变的税收—价格。而且，只要对闲暇的需求，或更一般地讲，对非应纳税收入的需求对价格相对地没有弹性，通过改变行为以降低税收—价格的机会成本就会增加。从某种意义上讲，这个例子清楚地表明了以下一点，即：如果个体纳税人能够在较大限度内改变应纳税收入的数额，并能够在不严重损失效用的情况下，用非纳税收入替代应纳税收入，那么他就可以在公共商品的柜台前获得“廉价商品”。这一命题具有明显的可检验含义。可以预料，有上述特征的个人和团体会较为乐于赞成公共支出计划的扩大。

当被问及是赞成还是反对扩大或缩减公共支出总额的提案时，个人将如何作出决定？甚至在上述简化的例子中，也还没有涉及这一重要问题。我们所参考的个人是赞成还是反对，比如说，供给四个单位的而不是三个单位的公共商品，从而使财政支出从每期 300 美元增加到 400 美元的一项提案？再看看表 3.1。让我们假定，几个时期的支出率已经预先确定为 300 美元，而且，团体中

的每一个人已根据这一公共支出量所包含的比例税率对其获取收入的行为作了充分的调整。为简明起见，我们可以假定，作为这一调整的结果，团体中的每一个人已经将应纳税收入从150美元（这是在没有税收的条件下假定他可获得的收入）减到145美元，这样，意味着比例税率为20.7%。进一步假定，所有个人都作出了完全相同的反应。在这种情况下，每一个人所面临的单位公共商品的税收—价格自然是10美元。

假设现在有人提议把支出率增加到400美元，以多供给一单位的公共商品。如果我们正在考察其权衡的个人在10美元税收—价格的水平上处于私人的“均衡”，那他会不会反对任何这种扩大公共商品供应的提议呢？只有当他预料团体中的其他人将以同样的方式或比他自己在更大的程度上对暗含的税率增长作出反应时，他才反对这种提案。算术例子可清楚地说明这一点。如果在对所要求的较高税率作出反应时，所有个人的行为完全相同，税收—价格将保持在10美元的水平上，而且，根据其含义，将超过个人对追加一单位公共商品的边际估价，因为我们假定，在先前状态中，他是处于“均衡”状态的。然而，假定一个人预计他个人能够比起他的伙伴对新的融资所要求的增加的税收作出更大的反应；假定他预计他能够进一步把应纳税收入减到例如140美元，而他的伙伴将继续挣145美元。在这种情况下，所要求的税率将增加到27.66% ，但对所参考的个人来讲，税收—价格实际上却降到了9.68美元。如果充分多的个人作出这样的预计，就很可能会做出扩大支出的集体决定。

从反面说，这种情况似乎类似于人们较为熟悉的“偷乘者”的行为，这种行为使个人只为共同分享的商品和服务的自愿融资贡献低于最优水平的数额。在已假定的制度背景中，每一个人都可能被引导投票赞成超过其可能作出的“最优”选择的公共支出总

额。如果他认为团体中所有其他人的行为是外生决定的，而认为他自己的行为服从于对增长的税收增加的反应变化，他就会这样做。而且，应该指出，对个人的选择权衡来说，他的预计有可能是错误的这一点并不重要，只不过为其将来的选择提供了经验而已。

在某种程度上，一个人对于修订公共支出比率的提案以及对于税率由此而发生的变化所作出的反应，取决于他把全部财政过程转化为同他自己的行为有关的条件的方法。对这一问题的确需要作进一步的研究，但从一般情况看，许多人，也许是绝大多数人都采用极为原始的惯例或经验方法。这些惯例中最有可能采用的是简单的比例，即，个人可以把10%的公共支出增长率转换成个人纳税额增长10%。只要这一比例原则不变，个人就可以这样行动，似乎税收一价格对于变动中的公共商品量来讲是不变的，即使税收一价格应该变动。只要个人遵循这样的原则进行财政选择，就不存在可能由试图预计对税率变动的不同反应所产生的不确定因素。

同前面所举的算术例子或随后的讨论相比，这可以使我们的模型具有更大的确定性。然而，个人估计税收一价格时遇到的主要困难肯定依然存在。他很可能完全忽略可能存在的不同反应，但是，他必须对总的反应作出预计，才能适当地计算出他自己在所提议的公共支出的成本中的份额。从某种意义上讲，当他的确对税收一价格作出估计时，他的问题也就解决了。广泛的不确定性仍然存在，但是这些不应该被夸大。个人可以通过反复摸索，通过不断的调整获得经验。如果税收一支出制度在相继的时期内还存在的话，估计中的最初所犯的错误就能得到纠正。而且，在总估计层次上，个人可以求助于专业的有权威的咨询。在税率不断变化的情况下，税收总额是由专业人员进行估算的，这些估算具有很高的准确性。如果愿意的话，个人也可以直接求助这样的估

算。① 整个来看，作为一种制度，比例所得税在各种根据财政过程的潜在“合理性”排列的税收方案中，是合理性程度较高的制度。

累进所得税。对比例所得税的分析，可推广到累进税制，并可得到预测的结果。这两种税制间比率结构上的区别，必定会改变个人在估计自己的成本—收益状况时所面对的不确定性。而且，甚至在这一不确定的限度内，累进税也必将增加进行任何相当准确的税收—价格估计的成本。当然，累进制与比例所得税制的这种不同结果，产生于不赚取收入预期范围内应纳税收入的“边际价格”的变动。

在累进制下，与比例税制下相比，个人可以通过改变自己的课税标的来更多地改变总的实际课税标的，从而改变其他人而不是他自己的实际税率。改变一下早先利用过的算术例子，可以说明这一点。假定，在我们的 10 人团体中，每个人都挣取 150 美元的最高收入，对此所课征的税率为 20%。总税收为 300 美元，将提供三个单位的公共商品。进一步假定，税率结构规定，如果收入下降到 100 美元，税率下降到 10%。现在，考察一下一个人将自己的收入从 150 美元减到 100 美元的效应。该团体的总收入将从 1500 美元降到 1450 美元，或降低了 3.33%；总税收减少了 20 美元，或降低了 6.67%；这样要么公共商品量的下降必然会大于这一比例，要么其余公民的纳税额的增加必然会大于这一比例。

还要说明，在累进制下，通常必须将对税收变化的不同反应考虑进去。纳税人计算他自己的税收—价格变化时，不可能如此迅速地依靠简单的比例原则。如果他以某种方式，能够保证不变份额的累进可以维持在不同的预算水平上，那么，简单的比例原则就

---

① 专业人员的估算对于个人的财政选择来说是很重要的，有关这一问题的讨论，可参见查尔斯·J.戈茨：“集体决策中的税收偏好”，未发表的博士论文，阿尔德曼图书馆，弗吉尼亚大学，1964 年。

是可行的。然而，几乎不存在个人能够假设不变份额累进制所依据的根据。在累进税制下，某一特定的税率结构通常仅仅表明在一系列不同的应纳税收入的水平上每个人在纳税义务总额中的份额。一旦个人知道这一税率表，他就能按照他的适度的替代比率所表明的那样或多或少地调节他自己的收入获取行为。只要个人可以得到总岁入的估计，他就可以在已讨论过的所有限制下，粗略地估计出他所支付的单位公共商品的税收—价格。在“购买”公共商品方面，他也许会发现自己低于、接近或超过他自己的私人“均衡”状态。我们所要考察的是他在“投票”赞成更多或更少的支出中的行为。

我们假定，纳税人的估计告诉他，在他正在支付的税收—价格水平上，他应该赞成较大幅度地增加公共商品的预算支出。如果他从税收—价格在公共商品供应量增加的情况下将保持不变的假定出发，他将倾向于“赞成”增加支出。然而，现存税率结构根本不会告诉他在不同的和较高的预算水平上税率将如何累进。公共商品数量的改变会明显地改变他在公共商品成本中应负的份额。在我们的同样的算术例子中，假定某个人现在的收入为150美元，纳税20%，或纳税总额为30美元。假定他的伙伴中，有4人每人的收入为150美元，而其余5人的收入为每人100美元，按10%纳税。税收用于一项200美元的支出，购买两单位的公共商品。我们所参考的个人现在必须决定是应该投票赞成还是反对一项使支出倍增的提案。如果他确信，他面临的税收—价格将保持在15美元水平上不变，我们说，他将赞成该项提案。然而，如果预算从200美元变成400美元，则他没有根据预计份额累进将不会改变。他自己的税率将不是从20%上升到40%（这是这种不变性所暗含的），而是很可能会上升到45%这一更高的水平，在这种情况下，税收—价格将从15美元增加到16.85美元。与此相对照，对于他

的低收入同胞来说，税率很可能仅从10%增加到13.5%，税收—价格相应地从5美元减少到3.37美元。

这一数字例子表明，在所假定的条件下，一个人可以受合理的理由所引导，支持或反对公共商品供应量（预算支出的变化），这主要是因为公共商品供应量的变化会对他所面对的税收—价格产生影响。这种情况类似于购买者在私人商品市场上所遇到的情况，不论他面对的是向下倾斜的供给价格曲线，还是向上倾斜的供给价格曲线。在私人商品市场上，基本的价格理论告诉我们，理性行为考虑的是边际供给价格，而不是平均供给价格。因此，面对向下倾斜的平均供给价格曲线的购买者，将增加购买，使其超过“最优的”水平；而面对向上倾斜的供给价格曲线的购买者，将限制购买，使其低于“最优的”水平。①

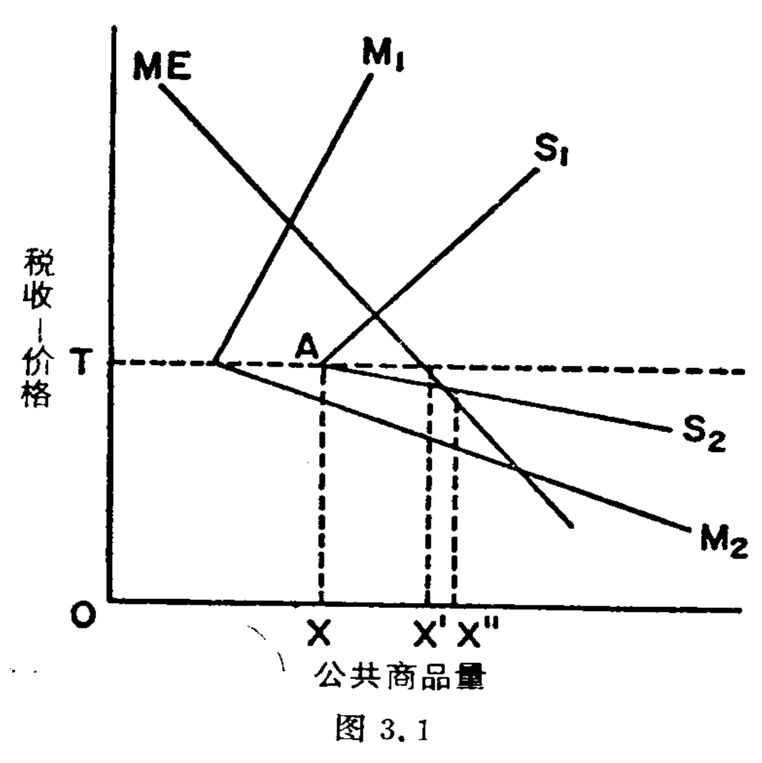


图 3.1

这一点在图3.1中可以得到说明。图中，根据传统的惯例，我们假定增量变化是可能的。假定个人根据自己的最好的估计发现自己处于A点。同团体中的其他人一道，他享受以OX表示的公共商品量的利益，为此，他支付的税收—价格为OT（我

① 关于这些观点，参见我的文章，“垄断数量贴现理论”，载《经济研究评论》，第20卷（1952—1953年），第199—208页。

们假定，这是在累进所得税制下所征收到的）。我们进一步假定，个人对公共商品的边际估评曲线是ME。因此，在A点，他给公共商品所估定的边际价值超过了他所支付的税收一价格。如果他能得到保证，在任何预算扩张中，这一税收一价格都将保持不变，那么，他将支持把预算扩大到OX′量的提案，这便是他最偏好的状态。然而，在累进税制下，他几乎不能预计到税收一价格的这种不变性，尽管他能够准确地预测他的伙伴对税收的反应。除非某些原则规定，预算的增加或减少被限制在固定份额累进之内，否则个人（不论其相对的收入地位如何）不能够假定税收一价格保持不变。

让我们来看一下税收增长伴随有份额累进率增长的情况。也就是说，比起较低的预算水平，在较高的预算水平上，公共商品的成本中，由较富的人所支付的比例变得更高。在这种情况下，较富的个人面对一条由 S_1 表示的平均税收一价格曲线。这条曲线的边际曲线是 M_1。显然，在此，理性行为会命令他投票反对所有扩大支出的提案，尽管边际估价超过了平均税收一价格。

对于一个处于相反地位的人来讲，例如，相对贫困阶级的一员，他会面对（在不同的水平上）一条像 S_2 那样的平均税收一价格曲线。相关的边际税收一价格曲线是 M_2。当然，他将支持所有的支出扩张超过A点的提案，但是，他也将继续支持增加了的超过X″的支出，尽管事实是，超过这一点，他自己的边际估价将低于平均税收一价格。

图解表明，除非固定份额累进保持下去，否则累进制度将改变税收工具的第四个特征，因此对个人来讲，单位公共商品或服务的税额，很可能取决于他自己的或其他人的集体选择行为。

正如例子所表明的，由某一集体选择过程的结果所决定的预算规模，会影响个人"购买"公共商品的税收一价格。在比例所得税制下，同市场行为相关的第五个特征被修改了，而这第四个特征

却仍然有效。在比例税率结构下，对于不同的公共商品量，个人的税收一价格不变。在累进税制下，只有规定了固定份额累进，这一不变性才成立。

除非保持某种固定的份额一比例，否则个人在参与集团有关公共支出的决策时，会间接地在自己的权衡中考虑分配问题。当然，不仅有这一效应，而且还有先前讨论过的、同以任何程度的准确性估计税收一价格的困难有关的所有那些效应。

分析表明，甚至在人们最熟悉的一些税收制度下，甚至在最严格的对财政税收与效益间联系的假定内，试图参与选择公共商品和服务期望水平的个人，也不能根据对其他可选择对象的相当充分的了解来采取行动。另外，他也许被制度的结构所诱使，进行非最优的或没有效率的选择。

第五节　支出税

在直接税范畴内，有一个重要的制度仍有待于考察，这个制度是近几年人们重新感兴趣的话题。个人税可以是对消费支出而不是对收入或财产课征。假定我们保留前三个特征所规定的限制结构，将分析引申到这类税收是很容易的。在支出税制下，由于更大的替代可能性，与在可比较的所得税制下相比，个人能够对课税标的进行更大的控制。他能够在很宽的范围内改变自己的纳税义务，而且由于团体中所有个人都可以采取相似的行动，所以任何一个人所面对的税收一价格要比在其他已考察的直接税收制度下更依赖于其他人的行为。随着这种税变得更不普遍，个人行为的“外部效应”趋于增加，因而税收一价格的不确定性的范围不断扩大。这一点对比例支出税或累进支出税都成立，而且，这两类税制的差别，类似于讨论所得税时所提出的差别。

第六节　结论

哪怕是仅仅试图分析人们最熟悉的几种一般税制对个人参与集体财政选择行为的影响，也必然要涉及几乎全部的正统的课税归宿理论，尽管在此这一理论的应用变得相当不正统。在一定限度内且允许有一些例外情况，按允许个人合理地选择公共商品供给扩大幅度的潜力所排列的制度等级序列，是与按促进市场或私人商品部门合理性的效率所排列的制度序列相对应的。先不考虑次优问题，产生最明显的"过度负担"的税收，很可能是那些使我们在此所采纳的民主模式中的投票人—纳税人—受益人的选择行为最为困难的税收。应当指出，这一分析和正统分析之间的差异和相似之处。当一种税收造成的净福利损失超过为一公共商品量所必须筹措的资金时，这种税收就会产生"过度负担"。正统理论往往不考察这一数量是恰当还是不恰当。与此相对照，本书主要强调的正是这后一问题。因此，只要在两种情况下的排列大致对应，正统的"过度负担"的分析和我们的分析就是相互加强的。不论是在公共选择中还是在私人选择中，只要将"效率"作为准则，赞成普遍课税的理由就会被大大地加强。当分析范围扩大到间接税制时，这种结论将会得到更为充分的证明。

第四章　税收制度与个人的财政选择：间接税

首先回顾一下税收—价格不变的限制性模型所具有的特征：

1．税是新课征的；

2．税收收入明确地指定用于为一种公共商品或服务提供资金；

3．这一公共商品或服务所带来的效益现期即可享受；

4．对个人来讲，单位公共商品的税额与其自身的或其他人的集体选择行为无关；

5．对个人来讲，单位公共商品的税额与其自身的或其他人的市场选择行为无关；

6．个人的纳税总额严格取决于社会决定要供给的公共商品量。

分析已经表明，如果允许个人通过自己的行为改变其课税标的，就会改变第五个特征；第六项条件也因此而更改。另外，在累进比率结构下，第四项条件看来也不会满足。

第三章所考察的每一种制度，通常都被划归“直接”税范畴。承担财政义务的个人就是集体所认定的最终纳税人。在关于个人和集团间总税收负担分布的决定中，也许并没有直接考虑到个人可以在一定限度内改变自己的纳税义务这一事实。与此相对照，在“间接”税制下，选择负有法定纳税义务的人或实体时，也许并没有

考虑或预计税收负担最终是否会由所选定的人或实体来承担。课征这种税时，已或多或少明确地预计到，负有直接纳税义务的人会作出反应，目的是将最终负担转嫁给社会中的其他人。因而，税收的最终影响归宿被假定落到那些仅仅间接地受到财政影响的人身上；也就是说，落在那些其净纳税义务来自直接纳税集团中其他人的市场行为的改变的人身上。从非常现实的意义上讲，后一集团中的成员，其实就像是国库的收税员；任何人的纳税义务都直接地取决于这些中间实体的行为。由此可见，即使最终纳税人完全不作出反应，也必须修改第五个描述特征。所以：

5a。对个人来讲，单位公共商品的税额直接取决于社会其他成员的市场选择行为，即使这种行为与他自己的市场选择行为无关，而且也与其他人的间接市场反应无关。

当然，我们知道，在我们所熟悉的间接税制度下，这一条件的后半部分是得不到满足的。不过，这一条件可以作为比较的基点。对一个对集团中所有的人具有零价格需求弹性的消费品所课征的从量消费税可近似地满足 5a。

我们先集中考虑条件 5a 的前半部分，以便表明，所引进的额外的相互依赖因素如何趋于增加个人的不确定性的范围。正是支付的间接性导致了这一结果。作为由政府提供的商品和服务的实际成本的承担者，个人并没有直接地或独自地被估定纳税额。向国库直接纳付资金以“换取”公共商品的意识是不存在的，为达到同直接纳税人相类似的意识状态，必须完成所谓的转化。通常，个人会在某种程度上意识到他据以进行市场选择的条件被税收改变了。但是，为了计算他自己的纳税义务，除了在可比较的直接税制下所要求进行的所有那些计算外，他还必须进行另一套计算。他首先必须区分税前和税后的市场选择条件，然后，他必须将这一差别转化为成本或税收—价格等价物。即使我们假定他的动机是合

理的，个人也会感到，几乎不可能根据对任何其他可选择对象的合理的准确估评来行动。当我们更充分地考察各种各样的税收制度时，这一初步的结论将会变得更为明显。

第一节　公司所得税

在现代财政制度中，企业所得税是满足税收需要的一个重要手段。如果像按严格法律条件所规定的那样，将企业公司视为一个人，这类税便属于直接税的范畴，财政学学者们通常就是以这种方式将其归类的。然而，为了在此所作的分析，不能以这一方式来对待公司税。可回顾一下，集体财政选择过程中的个体行为是探讨的中心主题，而公司本身不直接参与财政选择过程。公司并不投票，尽管在考察的第二层次上，公司利益可以影响政治决定。不过，私人经济部门和公共经济部门的公司行为之间存在着根本的差异。公司本身的确同私人和家庭一道，在市场中以它们的美元“投票”。在公共选择中，它们并不直接“投票”。为了在此所作的分析，必须将公司所得税划归为间接税。

同先前的分析一样，如果可能的话，我们想将影响单个投票人—纳税人—受益人决策权衡的一些变量分离出来。同样，让我们仍然遵守早先模型的一些严格限定条件。新课征的税收收入被指定用于一种单一公共商品的支出，这一公共商品的各个单位，可以为集团的所有成员所利用。假定一些预先同意的“立宪”决定选择以公司所得税作为筹措税收的工具。在开始时，我们想避免不同人之间的分配差别问题，而想把注意力集中在个人对公共商品的选择上。为此，我们假定，我们正在考察其权衡的个人是真正的“代表”，他个人的经济情况可以用他所拥有的公司股份额以及从公司部门购买额来描述。

这样的人在"需求"公共商品方面怎样行动？他将如何估计他能够获得的这类商品的"价格"？

首先，让我们假定，不存在有关短期赋税归宿的所有复杂问题。假定税赋全部由公司企业股票所有者负担，而且，这一点是大家都知道的。公司所得税不影响公司产量。换言之，让我们假定公司所得税是"理想的"，是对纯经营利润课征的，而所有公司都是努力使其利润最大化。

如果税率是预先决定的，则在上述严格的条件下，这个具有代表性的股东便能够在一定的限度内估计出他自己在公司纳税义务中的份额。然而，正如我们讨论先前模型时所指出的，税率不能够独立于将要供给的公共商品量的决定来确定。如果我们考虑集团以某一其他方式对各种各样的公共商品支出提案进行表决和决策，我们就必须允许税率调整。或者，换一个方式说，如果我们考虑集团对即将课征的税率"投票"，我们就必须允许公共商品量仍然取决于税率决定。无论在哪一种情况下，个人都必定会对总的课税标的规模进行估计。在这种对纯经济利润征税的极端模型中，公司方面没有直接的行为反应。然而，甚至在这一模型中，课税标的的独立可变性也在代表性个人所面临的选择问题中引入了较大的不确定性。这种状况大致类似于个人所得税制下个人无法控制所获收入时的状况。然而，在公司税条件下，由于总的公司利润具有更大波动性，不确定性要更大。

一旦我们修改模型，允许公司作出一些行为反应，就会引进额外的不确定性因素，类似于在个人所得税制下所考察的那些因素。不论是个体的还是总体的课税标的的波动性都会增大，而且，由于这个原因，个人必须进行的任何财政选择中的不确定性也会增加。并且，在每一个场合，个人都必须把公司纳税义务转化为个人纳税义务。他必须根据对一种非个人税收的预测来计算个人的纳税义

务。

公司和个人所得税间的简单比较可以说明所有间接税的这一显著特征。在个人所得税制下，个人通过改变所挣得的应纳税收入数量来改变他自己的以税收—价格衡量的纳税义务。他自己能这样做也意味着他所面对的税收—价格间接地取决于能够作出类似反应的其他人的行为。在减少课税标的时，每一个纳税人对所有其他纳税人造成了外部不经济。在一定程度上，这种个人之间的相互依赖在公司税制下仍然存在。在一定限度内，个人可以通过从公司投资中撤出资金来降低单位公共商品的税收—价格；而且，任何一个人的最终纳税义务会变得相互取决于进行这类资金调整的所有其他人的行动。在这方面，两种税制仅在反应程度上有所区别。公司税必然引入的附加因素是个人和公司实体之间的"联系"。负有纳税义务的，正是必须赚取应纳税收入的公司，而不是个人。为直接减少纳税义务，公司必须减少应纳税收入；因此，为了估计他自己的份额，甚至撤开他自己对公司部门总投资的影响，个人必须预测公司本身将怎样对税收作出反应。换言之，个人和国库之间引入了另外一个决策实体。必须对公司这一中间机构的决策过程作出一系列的新的预测，这些过程本身包含了集团而不是个人决策的绝大多数问题。

同在其他模型中一样，可以具体地提出一种选择情况来阐明该模型的重要特征。假定个人必须决定怎样对一项公共支出提案进行投票，税收将完全从对公司净收入的课税中获得。现在假定不存在公司部门的净资源流入和流出。为了简化说明起见，考察一项旨在利用税收扩大国家公园设施的提案，税率（比例税率）将在社会作出对预算决定之后最后确定。我们的参考人是应该支持还是反对这项扩大公共商品供给的提案？显然，他必须对这个提案所包含的税收—成本作出某种估计。不论是否考虑到公司对税收

的反应，这种估计都将取决于他为他所拥有的公司（或一系列公司）的净收入额所作出的预测。因此，他必须预测其他人而不是他自己的行为，即使完全不考虑独立的纳税单位之间的必要相互依赖。

如果他对公司所有权的投资是相对有利的，个人将发现他自己为其可得到的单位公共商品所支付的税收—价格也较高。而如果他的投资相对不成功，他将发现他以"低廉的税收—价格"获得了由集体供给的商品。不同的个人为公共商品实际支付的税收—价格的差异，会直接随着他们的公司投资收益率而变化。由这一关系可以为个人需求公共商品和服务的行为得出一些可检验的假设。如果这类商品以正收入弹性为特征（这一点似乎可根据经验加以说明），那么在其他条件不变的情况下，个人在公司所得税制下比在可比较的个人所得税制下将需要更多的公共商品。当然，个人所得税是直接对较少的剩余收入部分课征的。自然，由于必须弄清这两种制度下信息和不确定性的差别，因而实际检验这类假设将是非常困难的。第二个观念上可检验的假设是，在公司比例所得税制下，假定其他条件不变，在有价证券投资中所冒"风险"较大的人，要比所冒"风险"较小的人，更倾向于需求稍微大一些的公共商品支出。这两个假设都是从一个分析中推导出来的，这一分析类似于首先由多马和马斯格雷夫① 在他们对公司所得税和冒险的讨论中使财政学者们熟悉的分析。根据这一研究，比例公司所得税会使个人股东"购买"公共商品成为一种冒险性投机。

到此为止，我们尚未考虑分配问题。对于公司所得税来说，考虑分配问题毫无实际意义，因为公司所得税的一个基本特征，是它

---

① 伊夫西·D.多马和理查德·A.马斯格雷夫："比例所得税和冒险"，载《经济学季刊》，第58期（1944年5月号）。在R.A.马斯格雷夫和C.舒普编的《税收经济学读物》中再版（霍姆伍德；理查德·D.欧文出版公司，1959年），第493—524页。

缺乏普遍性。公司所得税必然是歧视性的，而这又意味着在能够预测个人对财政选择提案的反应之前，必须考虑个人在经济过程中的地位。这又要求我们为公司所得税的归宿提出更为具体的模型。如果像我们以上假定的那样，最终负担大部分落在股东身上，那么只要预期增加的收益为正，非股东就会倾向于赞成所有支出的扩大。对最终归宿，或更为重要的是对最终归宿的一般态度的不同假定，将导致不同的结果。除此之外，一旦提出分配问题，要预测选择行为，就得建立集团选择模型。尽管需要这些引申以使分析完善，但在本书的初步探索阶段，将不考虑这些引申。公司所得税制下的投票人—纳税人—受益人所面临的财政选择问题，甚至在最为简单的有关“代表性”个人的模型中，也很难能使人联系到在更为复杂的背景中会出现的问题。

第二节　一般销售税

下面我们将考察第二种主要的间接税制度，即一般销售税。具体地讲，我们将考察按统一税率或比例税率对所有私人市场上零售商品和服务价值所课征的那种税。当然，也可以轻易地修改模型，考虑在不同的阶段免税或加税。我将保留前面讨论过的税收模型的基本特征。我们考察的是一项新课征的、为提供一种商品而筹资的税收。

同公司所得税类似，任何个体投票人—纳税人在试图合理地决定所偏爱的公共商品量时所必然面对的一些困难，表现为有关这项税收实际归宿的不同意见（甚至在专家之间）。如果专攻赋税归宿理论的财政学家对到底由谁事实上承担用一般销售税收入购买的公共商品的费用持有不同意见，那么在完全不确定的条件下，个人又怎么能够作出选择呢？

个人应该承认，一般销售税导致了消费品价格和生产性服务价格之间的差别。相对于最终产品价格水平，要素价格必然下降，因此，如果不考虑货币的调整，要素销售所得收入的实际购买力也会降低。在一个运行良好的竞争经济中，一般销售税的影响同对个人收入或个人消费支出所课征的比例税并没有太大的区别，不过这要看课税标的中是否包含投资品。预期的纳税人甚至能够以大致类似的方式认识到所有这一切。但是应当记住，设计市场过程的竞争模型，是为了解释影响的一般方式。在用销售税筹资的条件下，对于生活在现实世界中必须决定对支出方案投什么票的个人来讲(甚至是了解模型的人)，这一模型并不特别有用。对于这一选择来讲，这种税既不同于比例所得税，也不同于支出税。就后两种税制来说，不论在哪种税制下，个人都能相当准确地估计出据以计算纳税义务的课税标的。而且，这些税是个人性的，他能够自己作出决定调整它们。在间接税制下，这些步骤则变得极其复杂。

他将承认，他个人不会被要求付款给国库以“交换”公共商品。税收只是从销售者那里征收的，只有当个人作为零售商从事某一职能活动时，他才会感到直接的财政转让。不从事这类活动的个人，必须努力估计税前和税后他在市场机会方面的差别。如上所述，他可以接受要素价格将相对于产品价格下降的假设，然而，不论是从功能上、空间上还是时间上说，销售税的这种一般影响在所有市场上决不会是一样的。认识到这一点，个人必然会尽自己最大努力，预测销售税对他自己的以实际价值计算的收入的影响。尤其是，这种影响将取决于他自己的生产性服务市场的特定供给条件，并取决于利用这些服务的工业组织。在此，个人所必须预测的是经济中除他以外的许多决策单位的行为反应。甚至在比例所得税制下明显表现出来的个人间的相互依赖、外部效应，在一般销售

税制下也变得极其复杂了。不仅在赚取收入，而且在分配资源、为产品和服务定价、购买最终产品、根据价格变化进行调节等方面，其他人和厂商的行为，也必定同销售税对个人的影响有关。充其量，预测只能是不准确的“猜测”。在获取信息上所花费的精力，肯定远远低于经济学家为进行预测所作的努力。当个人进行最终财政决策时，他面临的不确定性范围必然会非常大，因而大部分人很可能只是依赖非常粗糙的经验规则行事，这些经验规则也许是通过宣传媒介获得的，是以非常简单的平均数来表示的。

不过，尽管具有所有这些困难，但个人必须作出选择，或接受别人为他作出的选择。由于假定个人能够对其可获得的利益进行粗略的估计，因而便能够以相当直接的方式推导出公共商品的需求或边际估评曲线。然而，在税收或成本方面，他可能完全过低估计或完全过高估计这一税收制度迫使其接受的税收一价格。从这一分析，看并没有表明出特别的偏倚方向。相对于不变的税收一价格模型来讲，在销售税制下，个人可以选择或多或少的公共支出。在以后的讨论中，当引进财政幻觉的可能性时，将再次考察这一结论。

第三节　特定消费税

另一种重要的间接税制是部分消费税或歧视性消费税。现实中的许多消费税制度，是对某些产品或产品组合的销售、使用或消费课税，往往把上边所考察的一般销售税的因素和特定的或部分的消费税的因素结合在一起。对本书的分析来说，仅仅考察两种极端的模型也就够了。

我们在此考察追求效用最大化的个人在面临仅仅通过对一种商品征税来为一种新的公共商品筹资时的行为。他怎样估计集体

供给的公共商品将使他承受的税收—价格？在这个带有明显歧视性的税收模型中，不考虑对不同个人和集团的不同影响更为困难；但是，甚至在这里，我们开始进行分析时也可以忽略这一方面。首先，我们可以假设，集团中的所有人都购买并消费将被征税的那种商品，如威士忌或烟草，还假定，不同的消费方式不足以导致大不相同的反应方式。

在这样一个模型中，特别是象在每一个间接税模型中一样，个人为单位公共商品所必须支付的税收—价格，直接取决于非常复杂的经济依存链条中的其他人的行为。为估计这一税收—价格，个人必须预测最初立法规定应负有纳税义务的人的反应。必须预测零售商的行为，以及资源供给者和产品需求者的总体反应。作出准确估计的困难是明显的，但也应指出，恰恰是因为这种税收具有选择性，这些困难并不像在前面所考察的两种制度中的任河一种制度下所遇到的困难那么大。经济学教科书指出了这一点。可预见的基本调整，是通过被课税商品的价格上涨实现的。一般的要素价格调整，尽管在一定程度上是可预测的，但通常只具有相当次要的意义。如果市场是有相当竞争性的，如果资源不是高度专一的，而且如果时间允许对供给进行调整，那么，潜在的纳税人所作的那种朴素的预测，即商品价格将会按预期单位税收额上涨，就不会错得太多。这一朴素的预测，使潜在的纳税人可以在某种程度上预测到人们对这种税作出的反应。所有纳税人间在课税总标的方面的相互依存仍然存在，但是，只要预测所有的人会类似地行动，就可以以一定的准确性估计出税收—价格，至少同其他税制比较是这样。

当预期到个人间和集团间的不同反应时，对个人的税收—成本的估计可能会具有更大的不确定性。在此，个人必须考察相对于他的同伴来说，他自己对被课税商品的需求。显然，非消费者，以及自己能够最有效地对税收引起的价格上涨作出反应的消费

者，将总是能获得“廉价商品”。

应该再次强调，要把注意力集中在同私人或市场选择中的个人行为相对应的公共或集体选择中的个体行为上。我们所关心的是将要提供的公共商品量。在以部分消费税作为筹资工具的模型中，特别容易说，市场选择中的个体行为是他的“集体”决策行为的一部分。这会使人想到，当他购买一单位课税商品时，比如一瓶威士忌，他知道，他正在购买一种包含两个部分的一揽子商品，即直接享用的威士忌，以及以销售税作为资金来源的公共商品。然而，这样一个搭售模型容易引起误解，因为个人将增加购买个人消费品，如本例子中的威士忌，直到他对这一商品的边际估价等于包括销售税在内的边际价格。以销售税方式筹资的公共商品也被个人估价这一事实，对他的私人商品选择界限没有影响。个人无法通过自己的市场行为来调整公共商品的供应限度。只有当个人不是作为独立行动的购买者—消费者，而是作为投票人—纳税人—受益人来参与时，这种选择才会出现。

第四节　总结与结论

本章以及前一章，业已考察了人们所熟悉的一些税收制度，以试图确定这些制度对个人估计公共商品成本努力中的信息不确定性因素的相对影响。我们并没有详细分析这些制度，也没有探讨每一个一般范畴中可以引进的许多次级模型，尽管其中一些是相当独特的，应该进行特别的分析。然而，即使从有限的分析中也可以得出一些结论。

税收—价格不变模型，如同它的类似物——人头税一样，在以应用帕累托效率标准为基础的更为正统的税收理论中具有完全独特的地位。当然，本书的研究方法是与税收制度的福利分析紧密

相连的，但是，仍应当记住两者之间的区别。本书没有试图根据经济效率本身来排列税收制度。对我们的方法论来说，不变的税收一价格之所以是唯一的，不是因为它对个人市场选择行为不产生影响(这是不存在“过度负担”的传统条件)，而是因为只有不存在这种影响，才使得个人可以根据信息充分的各种选择对象的比较进行财政方面的选择。

一般来讲，那些传统福利分析所说明的能导致相对较少“过度负担”的税收制度，也总是允许个人作为集体选择过程中的参加者相对更合理地进行选择的税制。然而，正如部分的或歧视性的消费税所证明的一样，对这条原则来讲，有一些例外。传统福利分析表明，与一般的消费税相比，这类税收趋向于在更大的程度上扭曲私人商品消费者的选择方式。然而，正如以上分析所表明的那样，在这种税制中，比在一种更一般的税制中，个人也许能够对选择对象作更合理的考虑，从而选择所偏好的公共商品量。他能够这样做恰恰因为这种税收的歧视性使得其影响和归宿比起更一般的税来更为确定。因此，如果结果具有更大的可预测性，财政选择的“效率”(这取决于个人参与者根据充分的信息作出决定的前景)也许要求市场选择中的更大的扭曲。公司所得税提供了一个更富戏剧性的说明。事实上，如果这种税可以对纯经济利润课征，那么对个人或企业的市场行为也就没有短期影响。公司所得税并没有修改帕累托最优化的必要条件，然而，分析已经表明，甚至这样一种税收也将在个人所面临的财政选择中引进重要的不确定性因素。而且，正因如此，公司所得税一定会在对私人商品和公共商品的某种最偏好的组合进行最后挑选时导致“无效率”。

财政选择论所得出的结论同正统福利分析所得出的结论之间的一个重要区别涉及到次优理论。在其各种形式中，这种次优理论说明，只有能够保证不再违反最优化的必要边际条件，才能根据

帕累托效率理由断定一个单一的扭曲是非最优的。因此，甚至人头税(或我们模型中的税收一价格不变)也不一定必然比其他可比较的税收会产生更大的总体效率。在一定限度内，当采用"效率"的普遍含义时，这一原理是正确的。与此相对照，在本书的分析中，不变税收一价格与可比较的制度相比，明确地允许一个更"有效率的"财政选择。只有在这种制度下，集体选择中的个体参与者才能够以某种准确程度预测集团行动对他自己经济地位的影响。

第三章和第四章中关于税收制度的探讨，以财政制度的两面性必然导入的个人间相互依赖作为重要特征。在某些情况下，明确提到了个人对征税的反应所固有的"外部效应"。这表明，在理论福利经济学家所熟悉的"外部效应"这一术语的限度内，可以进行更为正规的分析。①

---

① 沿着这些思路的一般探讨，参见我的"税收反应中的外部效应"，载《南方经济杂志》，第23期(1966年7月号)，第35—42页。

第五章　现存制度及其变化：时间对财政决策的影响

第一节　“旧税就是好税”

到此为止，仅在一些严格限定性的假设下，探讨了人们所熟悉的一些税收。考察的仅仅是一些旨在为现期还没有提供的公共服务筹资的新税。本章将考察税收的这一特征。新税或旧税如何影响集体选择过程中的个体行为，并通过这一行为影响最终的集团决定？不论是在大众的讨论中还是在学者的讨论中，这一特征的重要性至少间接地得到了广泛的承认，而且被概括成了这样一句格言：“旧税就是好税”。在什么程度上以及按什么标准这一格言才成立？

首先必须阐明修饰词“旧的”和“新的”。在课征所谓“新税”的条件下，财政选择涉及的是课征先前并不存在的一种新税来为公共商品筹资，前面几章正是在这一意义上使用“新税”这个词的。这一限制并不要求税收制度是新的，只要征税是为了为新服务筹资，现存税率的提高，也往往可以视为一种“新税”，尽管这些新的服务也可能表现为现存服务的增加。相关的必要条件是，为新获得的那些单位的公共商品和服务筹资的资金来自为私人商品和服务所筹集的资金。集体决策以及个人对这一决策的参与，必须反映资源向公共商品供给的转移。

这种情景，也许同公共商品和服务由产生于现存的税即“旧税”的收入提供资金时所出现的情况形成了对照。大多数正统的

财政分析都隐含地假设，选择是在每一个财政期开始时以全权委托形式作出的。在这一假设下，集体在每一个财政期开始时既决定筹资手段，也决定公共商品和服务的范围和数量。可以这么说，在每期期末，一切都一笔勾销，在下期期初，所有事情都要重新开始。在这种模式中，是不区别旧税和新税的。

比较符合实际情况的分析必须在某种程度上承认旧税和新税的差别，而且，这种分析必须建立在这样的基础之上，即承认财政制度是制度。所谓“旧税”是过去已批准的为公共商品筹资的税。如果需要的话，是可以继续存在的税。最初的法案不一定为税收存在期限规定多于一个财政期的时间，尽管它通常这样做。相反，所需要的是，资源要有新的转移，以改变现状，包括改变到税前状况。换言之，如果要维持现状（根据收入和产量在一定时间内的流量来界定），那么，在其他条件不变的情况下，政府和私人在 t_0 时期的资金筹措和花费方式，将在 t_1 时期重复。

假定一个社会在 t_0 时期开征一项新税来为新的可得到的集体或公共商品筹资。同 t_{-1} 时期存在的形势相比，提供公共商品的决定将资源从私人商品供给转移到公共商品供给。那些参与决策过程的人，即投票人—纳税人—受益人，或多或少能意识到新生产的公共商品的实际“成本”。这种了解要遇到在讨论各种税收时已探讨过的估价问题。在给定任何一种税收条件下，我们将这种意识同在 t_1 时期开始时，即有关的选择关系到收—支过程的可能延续时，社会个别成员所面临的情况中将存在的意识作一个比较。这里，在 t_1 时期再提供同样数量的公共商品，并用旧的或现存的税收来为它筹资的决定，并不意味着由于进入了新时期而增加个人负担的实际成本。同 t_0 时期的形势相比较，现存财政制度也许会继续存在，而集团中的任何人都不会改变其经济地位。按客观的可测量的单位计算，两种情况下，所供给的公共商品在牺牲私人

商品方面代价一样，然而，从主观上来讲，因为这一成本影响个人选择，并由此影响集体决策，所以在同样的税收制度下，用旧税筹资的商品的机会成本，大大低于以课征新税筹资的同样商品的机会成本。

当然，在此讨论的现象并不是只有在财政选择中才有的。与保持业已建立的流量模式相比，偏离"动态均衡"状态，将需要更大的推动。① 用最普通的话来说，最合适的类比是物理学中的惯性定律。使一个业已开始的流量继续下去要比最初使它开始流动容易。承认这一点与一个人的决策权衡相关，只需对选择的时间次序有所了解。

这里的分析集中于财政选择。如上所述，同个人选择有关的机会成本必然是主观的，而且不能脱离选择本身来衡量这种成本。这种成本仅在决定的一瞬间存在于个体选择者的意识中。②在课征新税的情况下，这种阻碍个人积极选择的机会成本，存在于现时被利用的资源所带来的将来享受的预期牺牲之中。在选择供给新的公共商品时必须牺牲的心理收入，对进行选择的人来讲是可见的、明显的。他必须减少他的私人商品消费，以获得靠税收筹资的额外公共商品。与此相对照，在课征旧税即现有税的情况下，

① 这里讨论的行为要素同肯尼思·博尔丁在他的公司静态理论中所讨论的有密切关系，但又不全然相同。参见，肯尼思·博尔丁的《经济学的再构造》，(纽约，约翰·威利父子公司，1950 年)，尤其是第二章。

② 这一不同于客观上可测量的机会成本概念，即主观机会成本概念，一直没有适当地纳入经济学家所拥有的标准的"工具箱"中，尽管同伦敦经济学院有联系的一些人作出了不懈的努力。更一般的讨论，参见 L·罗宾斯："对成本理论某些方面的评论"，载《经济学杂志》，第 44 期(1934 年，3 月号)，第 1—18 页；J.怀斯曼，"不确定性、成本和集体主义的计划"，载《经济学》，第 20 期(1953 年，5 月号)，第 118—128 页；G.F.瑟尔比："主观价值论"和"会计成本"，载《经济学》，第 8 期(1946 年，2 月号)，第 32—49 页；"原则"，载《南非经济学杂志》，第 14 期(1946 年，12 月号)，第 253—276 页；"经济学家对商业行为的描述"，载《经济学》，第 19 期(1952 年，5 月号)，第148—167页；"经济学家的成本原则和均衡理论"，载《经济学》，第 27 期(1960 年，5月 号)，第 148—157 页。

这种机会成本，尽管客观上是一样的，但在进行选择的人看来却是不同的。这时机会成本表现为从利用目前尚未购买的为私人购买的资源中得到的预期享受。在课征旧税的情况下，公共商品的机会成本表现为私人市场上额外资源的潜在使用，而不是现有享受或现期享受的牺牲。在这种情况下，为公共商品筹资的决定和这一选择的成本之间的联系，肯定不如课征新税时明显。再说一遍，在课征旧税的情况下，机会成本是现期没有以同样方式享受的一定数量的心理收入，而在概念上，这种收入只有在这种税不再课征时才会存在。

如果在此所作的分析是正确的，那么，在其他条件不变的情况下，在一种制度下的明确选择与另一种制度下的明确选择之间，也会存在着一个反应界限。因此，如果准备提供同样数量的公共商品的话，在课征新税的情况下对公共商品的边际需求，必然会超过在课征旧税的情况下的边际需求；也就是说，若其他条件不变，个人在一种以旧税筹资的方案下会比在以新税筹资的方案下，更倾向于“赞成”扩大公共支出的提案。根据第二章中所介绍的简单图形，这一临界值现象可以由旧税或现存税制中的有效税收一价格向下位移来表示。

当然，这里的行为差别，并不是财政决策过程所独有的，也不一定产生于参与者的非理性和幻觉。只要决策成本包含在分析模型中，行为差别就会与同个人选择中的理性相一致。不论是在私人选择的情况下还是在集体选择的情况下，若是在许多可选择的对象当中进行选择，作出决策对参加决策的个人来讲，总是成本高昂的。他必须花费时间和资源来获得有关可供选择的对象的信息，并估评和分析这些信息，否则，他就必须承担包含在出错的更大可能性之中的额外成本，这也是应归于决策过程的成本。只要承认这些决策成本，则很显然，在作出明确的决定的最初时期之后的各个

时期中，重复一个选择比起作出改变选择的决定来成本要低得多。在一定范围内，若其他条件不变，在最初时期之后的时期重复一个选择的边际成本，可以计为零。除非某些形势参数已被修改，否则，在信息收集和估评方面无须进行新投资。要在一段时间内实现决策成本的最小化，往往意味着使活动的程序化，保持现有的原则和制度，重复过去的行为，不接受新的可选择对象。一些“楔子”，一些临界值将插在选择现有的对象和选择新对象之间。

在传统的财政理论中，“旧税就是好税”这一格言，是很有说明性的，“好”的标准是纳税人的负担最小。在这一理论中，公共支出决策是外生决定的，或至少是与税收决策无关的。在这里，因为上面提到的那些原因，旧税比新税给予纳税人的负担要轻。这一格言作为一个规律对于在司法上被认为同个人不同的政府也是适用的。旧税比新税引起的反应要小；坚持这项原则可以筹集更多的资金。因此，在这一特殊应用中，基本的政治模型得到了类似的结果。得自旧税的支出，不必像得自新税的支出那样满足严格的效率”标准。当然，这一事实得到了政治家和支持公共支出计划的压力集团的广泛承认。遇到的最大困难是如何在开始时使一项计划被批准，或者说，如何“克服困难”使第一个决议被批准。[①] 在以后时期决不会这么难获得拨款。

经验表明，为满足战争或其他紧急财政需要而暂时提高的税率和公共支出率，在战后或紧急情况之后的时期，仍然会保持在比以前高得多的水平上，这几乎是一种普遍的现象。由艾伦·皮科克和杰克·怀斯曼对这一结果作出的一种解释包含了所谓的“置换效应”。[②] 紧急状态改变了社会愿意接受的税收的可容忍的限度。

---

① 在“经济委员会的稳定预算政策十年”一文中，沃尔特·赫勒明确地认识到了这一点，见《美国经济评论》，第47期（1957年，9月号），第649页。

② 艾伦·皮科克和杰克·怀斯曼：《联合王国公共支出的增长》，（国家经济研究局，1961年）。

这种解释与承认所讨论的旧税—新税之间的差别密切相关并取决于它。两种解释能够很容易地转化为一个同样的假说。战时的支出需要在决策的初期能够以新课征的税或以现存税收税率水平的大幅度提高来满足。就机会成本而言，扩大的支出计划的额外实际成本在紧急状态下是可以接受的。然而，一旦这种需要消失，人们往往希望维持高水平的公共活动，而不是要求恢复到紧急状态前公共部门和私人部门间的某种均衡状态。由于没有经受用新税筹资所导致的实际资源的明显牺牲，与紧急状态前的财政背景下的个人相比，个人在紧急状态之后的时期将更愿意赞成提供服务方面的支出。当然，由此也就会作出这样一个假设，即：紧急状态越长，这一效应越显著；也就是说，一种税存在的时间越长，制度越是成为例行公事，这种税持续存在下去的可能性也就越大。

在此所考察的制度影响可能对20世纪60年代末至70年代初的国家政策有重要的意义。一旦签订了真正的裁军协议，使联邦政府得以大幅度削减军事和国防开支，公众以及政治领袖们会作出什么样的反应，对于这一问题人们经常表示出了关切。在货币当局的制度很僵硬的条件下，大幅度削减支出以及相伴随的税收的相应减少对稳定的影响，肯定会非常严重。然而，此处的分析表明，从整体考虑，联邦支出计划不应大幅度削减，尤其是在如此高水平的冷战支出持续了这样长的时期之后。实际的裁军将会立即对扩大政府非军事支出计划产生强大的压力，而且，这类计划不会像以前那样由于要增加税收而遇到阻碍。在约翰逊政府早期，有限地削减了军事支出后，国内计划的支出立即就大幅度地增加了，由此证实了上述假设。因而可以预言，一旦进行实际的裁减，“福利水平”肯定将提高。

第二节　岁入弹性和财政选择

一个更为重要的而且最近几年至少间接得到广泛承认的问题，涉及到随着总收入的提高而能自动使岁入增加的税收结构对公共支出的影响。现实世界中几乎所有重要的税收制度，都直接或间接地以收入作为课税标的，因此必然在某种程序上满足上述要求。然而，在税收弹性超过对已有支出计划需求的收入弹性的情况下，这种影响是非常大的。例如，假定在一个国民收入增长的时期，可以按以下比例维持一项执行中的公共支出计划，即支出的增长仅仅是收入增长的一半。另一方面，假定最初规定为这一公共服务计划提供资金的税收制度，按现有税率所得到的岁入，其增长速度是国民收入增长速度的两倍。这两种情况结合在一起，将会使集体财政决策发生相对有利于新支出计划的偏倚。与要求课征新税筹资的情况相比，新的公共支出提案将更有可能得到有利的政治反应。因此，撇开收入弹性不谈，只要税率结构使税收具有高收入弹性，则同样的公共支出计划在国民收入增长时期就会比在国民收入稳定时期能得到更多纳税人的支持。政治家和压力集团的领袖只要目睹了 20 世纪 50 年代和 60 年代美国的财政经历，也会很容易地得出这一结论。此处所作的财政选择分析，只是把人们所熟悉的显而易见的制度经历纳入一坚实的理论背景中而已。

税收制度在税收的收入弹性方面变化很大。由于这一原因，必须区分主要的获得岁入的税种。在国民收入迅速增长的时期具有最高弹性的税制，在其他条件不变的情况下，将倾向于产生最大量的公共支出。由于这一原因，累进所得税、公司所得税，以及对具有较高收入弹性的特定消费品课征的货物税，就是应该挑选出来的税收来源。由于税率结构是累进的，收入变化时，个人所得税

所带来的税收的增长，会远远大于收入的增长。因而，若其它条件不变，在国民收入增长时，这种税会比大多数可比较的财政制度使公众对扩大支出的计划持有更有利的态度。然而，这一结论不能引伸太远，因为，必须记住，这种税收仍然是直接税，因此，比起其它不太直接的税来，其作用在更大的程度上是纳税人所意识到的。同比例所得税相比，累进税肯定有使扩大的支出计划在政治上更易于接受的作用。在这方面，还必须特别提到公司所得税。这种税带来的岁入，由于公司利润的剩余性质，不仅对总收入变化高度敏感，而且这种税在对个人财政权衡的影响方面也是间接的。

当然，这里所勾画的制度性偏倚是可逆的。如果国民收入下降，那么，只要财政博奕的规则要求岁入与支出保持平衡，税收的可伸缩性就会成为一个使制定新的支出计划，或甚至保持现有计划更加困难的因素。就中央政府具有创造货币的权力来说，如果不遵守平衡预算规则，这一可逆性也许是无效的。在国民收入下降时期，可以保持甚或扩大公共支出，而无须课征新规定的税收或提高现有税收的税率。在下一章，我们将全面讨论“职能财政”以及职能财政对个人财政选择的意义。

第三节　多时期选择和税收资本化

在我们最初的分析模型中，假设准备课征的税是一种新税，这是以上我们业已讨论过的一个限定条件，但是，所考察的财政选择，不论是在税收方面还是在受益方面，还都局限于现期。也就是说，到此为止，我们一直隐含地假定，所提供的公共商品或服务仅在现期享用，并假定用于为这些服务提供资金的税收是逐期地课征，而不管这是一种新税还是一种以上所讨论意义上的旧税。之所以要有这一现期限定条件，原因是显而易见的：个人在一个时期

的背景下所面临的财政选择形势，要比他一连串时期的条件下所面临的形势简单得多。

现在让我们不超出我们的标准参照系来考察一个多时期模型，在所谓标准参照系下，个人是投票人—纳税人—受益人，也就是说，个人是民主政治过程中的最终选择者。由于背景条件的这一变化，在我们对选择行为的分析中，应该作些什么修订呢？最明显的一个修订，产生于必须将预期在未来时期发生的收益和成本转换成现值单位。在个人的决策权衡中，贴现或资本化过程成了一个基本要素，而这一要素，在单一时期模型中是根本不存在的。由于这一过程本身包含有额外的不确定性，所以对个人来讲，进行决策就变得更为困难，代价也更高了。

还会产生同业已考察过的旧税与新税之间的差别紧密相联的另一些扭曲。如果可以准确地了解收益和税收两方的时间模式，贴现过程即可直接应用于帐户的两方，而且不一定会引起方向性偏倚。然而，如果帐户上没有将来纳税和将来受益的准确时间，或，如果由于所涉及的财政制度的性质，这一程序不是不可能就是不可行，资本化也许就不可以同样地应用到两方。假定在一社会中，为了给职业教育提供资金，有人提出对房产的资本价值征税。(在此，我们忽略对团体之间分配方面的考虑)。我们要探讨房产的所有者的行为，他既是潜在的纳税人，同时又是该计划提供的公共服务的潜在受益人。他将怎样选择自己所偏好的税率以及公共商品量？相对来讲，在现期模型中，这一问题在概念上是简单的。而且，即使在一个多时期模型中，如果两个时间方面可精确地预测，我们以前的讨论几乎不需要增添什么东西。例如，如果这种房产税限定为五年，五年又是支出计划的规定期限，而且，进一步讲，如果每一年都要为同样的服务量提供资金，那么，贴现过程并不麻烦，并不一定会扭曲财政选择。然而，让我们假定，打一个比

喻说，所提出的议案在时间上是"无尽头的"，也就是说，无论是税收计划还是支出计划都将是无限期有效的。在此，引入个人决策考虑中的复杂性就变得很明显了。一旦这种房产税成为个人经济的一个特征，一旦这种税预期将持续存在，就会出现资本化。应纳税的财产的所有人，在这种税生效时，将遭受一次性的资本价值的损失。在资本化发生的一段时间内，税收"负担"集中在这一最初时期。在支出方面，也将发生类似的过程。将来的受益人承认，现在开始的计划将持续下去。因此，在作出有效的社会决定的时刻或一瞬间，他们会感到或"意识"到意外的利益。这一利益，代表了预期利益流量的资本化现值。

然而，在这一模型中，既是纳税人又是受益人的个人在计算纳税义务的现值方面，看来很可能要比在计算抵消性收益流量的现值方面更仔细。如果他这样做，在他所面对的可选择对象的主观估价中，也就引入了某些扭曲。之所以可以预计他会对帐户的两边采取不同态度，是因为被课税的财产和所享受的收益具有不同的可销售性。在这个例子中，课税标的是房产。这一财产是个人的，每一部分都有现期市场价值。所有者也许在作选择时候，按市场价值处理一部分。税收将使这一资本或市场价值减到它被折成现值的程度。另一方面，收益流量尽管可以同其他人共同享受，而且由他自己估价，但并没有提供一种可由私人销售的资产，因而也就没有使他获得可随意支配的流动资金。因此，尽管在净值上，两边可以折现为同样的客观可测量现值，但个人将倾向于过高估价税收或成本一边。他将认为他的流动性被税收减少了，而预期收益流量没有给予相应的补偿。由于这个原因，在这个例子中，个人的财政选择将趋向于反对课征房产税为职业教育支出计划提供资金的提案。在这里会出现制度上的偏倚，反对在长期受益项目上花钱。这里的偏倚或扭曲是由税收和收益方普遍性方面的区别

所造成的。如上所述，在税收是特定税的条件下，才会出现税收资本化。而且，在应用于财产税方面，这一现象已经按传统方式讨论过了。另一方面，在这个例子中，假定收益是集体中所有成员都可得到的，是不可分成独立的份额的。当出现这种不对称时，财政决策很可能表现出制度上的偏倚，反对在产生一般利益的长期项目上花钱。

然而，如果这种不对称可以反转，就会出现相反的偏倚，这一点可以用一个不同的例子来说明。假定即将课征的税是一种普遍课征的税，如比例所得税，而支出计划则仅仅是向财产所有者提供特定的、不可转让的利益，如灌溉用的免费用水。在这一模型中，预期收益会直接折算为土地的现值，而税收则不会在任何可以比较的程度上折成现值。因而，作为公民—纳税人—农场主，个人将倾向于赞成用这种方法筹资的长期工程。由此便会出现制度上的偏倚，赞成政府以这种方式花钱。

我们可以假定，在以上两个例子中，某个人准备在一段时期后，比如说在作出最初的财政决定三年以后搬离所居住的地区。通过考察此人的具体情况，可以进一步突出说明上文的论点。在第一个模型中，他将发现他必须卖出的财产的资本价值已根据预期纳税义务向下调整，而他不能够在同样程度上把预期收益流量的资本化价值“卖给”他的土地的未来的买者。只有当他能够以某种方式卖出他的社会“成员资格”时，他才能够这样做。他如果在作出最初决定的时候意识到自己将搬离所居住的地区，那他在进行财政决策时，当然会更侧重于税收方面的考虑，而不是收益方面的考虑。与此相对照，在第二个例子中，因为收益比税收更明确，所以他将发现能够以业已向上调整从而包含了灌溉用水预期收益的资本价值卖出他的财产。另一方面，却不会相应地向下调整财产价值来反映税收。

不应允许这些说明性例子使上述论点的重要性超过其实际的重要性。在某种程度上讲，任何地方政府的财政行动都是特定的，因而在这一程度上看，将会出现某种资本化。如果进入一个地方社会的唯一方式是成为房产的所有者，那么，不论是税收还是收益都将被折成现值。这里得出的结论同非房产所有人可以同房产所有人一道参加财政选择的更为现实的情况是有关系的。此处的分析，显然得出了一些能够进行经验检验的假设。

不平衡的资本化引入的多时期财政选择中的制度上的扭曲，仅仅适用于关于是否同意或不同意一项税收一支出提案的最初决定。当提议对现有计划进行修改时，还会产生其它重要的制度上的影响。这些完全类似于先前讨论过的旧税一新税因素。

假定社会决定对房产征税，以便为职业教育计划提供资金(这是我们上面的第一个例子)，但是在授权这样做的法令中，没有包括该计划的中止期。并让我们假定，在最初作出这一决定时，客观衡量的收益流量的现值超过了税收成本的现值。然而，让我们现在假定，已经过去了一个或两个时期，而且已经很清楚，最初的收益预期是错误的，实际收益比所预期的要低得多。从客观上考虑，该计划应该削减，税收法律应予以取消。然而，如果税收已经实际上被所有应纳税财产的所有人资本化，继续该项计划的机会成本实际上将“表现”得很低。当然，“实际的”机会成本将是废除一种捐税的一瞬间可能带来的意外收益。但是，这一机会成本因素，看来并不可能像它在某种无所不知的行为方式中可能做到的那样，对财政选择产生那么大的影响。未能决定废除一种捐税所包含的机会成本，适当测量的话，应当同最初颁布法律课征一种捐税的机会成本没有区别。但是，个人并不会把这两种机会成本“看作”是相等的，一美元对一美元，或甚至大体上相当。因而，税收资本化的制度看来会使财政决定偏向于维持业已开始的支出项目，尽管人

们在最初考虑它们时偏向可能是相反的。当然，这一结论仅适用于第一类模型，其中，税收比收益更明确。在相反的模型中，收益比税收更明确，会发生相对较大的收益资本化，而且在每一时期，都会对有人强烈反对继续课征现有捐税。在这种情况下，如果支出项目变得完全没有成效，那么由于个人不断对政治家施加压力，它们很可能会被取消。

第四节 结论

本章所提出的那些有关财政选择情况下个体行为的基本假设，只要有可能，都应当接受经验检验。不过，这些假设都是较为一般的假设，而且还有许多普遍承认的变形，尽管这些变形也许还没有完全纳入一般的经济理论体系。古典经济学家探讨利息概念时，将利息视为“等待”的报酬，纳索·西尼尔把等待一词改成了“节欲”。从心理上说，这两个术语的含义存在着区别，而这一区别正是本章的假设所强调的。“等待”意味着贮存现期收入、推迟现期消费以从事资本形成的成本。“节欲”也包含这一层意思，但是，除此之外，还包含不“用光”已经积累起来的资本的成本。当然，从逻辑上讲，推迟现期消费同不消费已经投资的资本，即不将其转为现期消费是一样的。但是个人并没表现出似乎“吃光”资本同一开始就不积累资本是一样的。而且，由于本章中我们业已探讨的原因，他们的行为也不一定是不合理的。持有资本的机会成本完全类似于保持一种长期存在的税收或保持实际上已资本化了的税收的机会成本；这种成本就是现期个人没有得到的潜在的可享受的选择对象。从心理上讲，这种成本并不会像以现期享受的服务流量单位计量的可比较的已测成本那样，在同样程度上限制个人的决定。如果不确定性并没有被个人明确地估价，这一反应对个

人讲是合理的，同决策本身的成本毫无关系。哈姆雷特说，最好是忍受我们已知道的那些痛苦，而不要陷入我们尚不知道的另一些痛苦，这一说法也适用于收益或快乐。决定开始行动，就得放弃已知利益以换取必然是不确定的选择对象。一旦开始，决定保持一种行动，情况则变得正好相反；保持这种行动就成了维持现状，而不确定性因素则产生于中止在一段时间内已形成的流量。

第六章　专项资金与一般资金筹资：分析与影响*

第一节　导言

在以前的模型中，都是一种单项税收制度为一种单项公共服务提供资金。我们假定，一次只对一项公共服务的偏好供应量作出决策，而且，每一项服务的成本可由一项税收衡量。要使这一模型进一步一般化，就得修改这一限制。现实财政结构很少在这样的程度上以分割的或指定用途收入来源为特征，尽管指定用途的税收制度，相对说来是相当重要的，尤其对州—地方一级的政府，更是如此。① 显然，该方面的制度结构影响着个人在财政选择方面的行为，对这一影响应该进行分析。

当然，与单一目的的或指定用途的公共服务的收入来源相对应的，是一般性资金筹资。在一种情况下，即在指定用途的情况下，个人"投票赞成"的是为具体公共支出筹资的指定用途的税收。而在另一种情况下，即在筹措一般性资金的情况下，个人"投票赞成"的则不是为一项服务而是为一组服务筹资的税收。这些服务组合的构成假定是由某一预算当局独立决定的。财政制度中的这一区

---

* 尽管提出的方式略为不同，本章中所提出的基本理论模型已包括在"专项用途税收的经济学"一文中，见《政治经济学杂志》，第71期（1963年10月号），第457—469页。也作为政府财政研究第73号散发，布鲁金斯学会，1963年。

① 税收基金会的最近一项调查表明，在1963年财政年度，约41%的州税收，被用于特别职能用途。参见《指定用途的州税收》（纽约，税收基金会，1965年）。

别对个人会产生什么影响？哪一种制度能够为他提供比较不同选择对象的准确基础？他是在指定用途的制度下还是在一般性资金的制度下倾向于支持较大的公共支出总额？而且，如果根据经验观察他会这样做，那么，必须满足的特定条件是什么？

看来，这些问题中只有一个问题比较容易回答。如果个人能够对每一个提供公共商品的计划进行分别的财政选择（这是指定用途的税收结构在概念上直接或间接允许他这样做的），那么，他就会得到他所面临的选择对象的信息，至少是在支付制度允许的范围内。当然，也要受前面的分析中所指出的那些限定条件的限制。比起对“一组”公共商品或服务作决定（而商品或服务的组合由另外的决策程序或由选定的预算当局来确定）来，他所面临的不确定性显然要少。如果这一组合没有事先公布给投票人—纳税人，他就必须估计另一个决策过程的结果，而他也许不可能参与这一决策过程。这一决策过程在收入来源具体确定的、更直接的指定用途的模型中是根本不存在的。

一种指定用途的税收制度颇类似于个人在私人商品市场上通常所面临的制度。而且，在一些场合，我们已经利用了后一情况估价个人行为方式合理性的可能性。在私人商品市场上，个人通常（尽管不全都这样）一次购买一件商品，而且分别购买。他对每一星期准备食用的食糖的决定同他关于汽油或啤酒量的决定是不相关的，当然，会存在互补或互替关系。但是，只有以实际上完全的税收分割为特征的财政体制，才允许个人作为政治决策过程的参加者获得一种类似于他在私人市场上的那种地位，即使是在粗略近似的程度上。① 一般性资金筹资类似于这样一种市场情况，在这

① 这里的分析同本书中的其他分析一样，保留了作为投票人—纳税人—受益人的个人参考系。如果参考系变成有权决定公共商品成分组合的预算当局，而且如果这一实体被看作一个“人”，那么，指定用途的制度就不与市场情况相类似了。私人通常并

种市场情况下，个人被迫购买一组商品，而商品的组合是在不考虑他个人的偏好的情况下确定的。特别的搭配销售就类似于一般性资金的筹措，也就是说，类似于非指定用途资金的筹措。利用私人市场上的垄断搭配销售理论，我们可以提出一个一般性资金筹措理论，而且，相对应地还可以提出指定用途资金筹措理论。①

第二节　个人财政选择模型

让我们考察某个人面临进行财政选择时的情况。集体服务是以不变价格提供给社会的，不管是个别地提供还是同时提供，都是如此。这项服务的成本在个人之间的分摊方式，是使每个人也都面对一个固定的供给一价格，或税收一价格。我们可以考虑依靠早在第三章中已经讨论过的那类不变税收一价格的税制筹资的商品；个人没有能力影响他同国库之间的“贸易条件”。我们还假设，在社会总收入中，该项服务或商品只占相对小的份额，足以使我们在分析个人行为时忽略收入效应。我们试图分析个人在选择最为偏好的公共商品或服务支出中的行为，当然，我们承认，这一模型所能提供的，充其量只是指出把支出方案提交给政治集团决定时的表决行为。

正如前面的讨论所表明的那样，在独立考察单一公共商品的情况下，分析是直接了当的。我们可以像推导任何私人买卖的商品或服务的需求曲线一样，推导出个人对单个公共商品的边际估

不把他自己的一部分收入局限于购买特定的消费商品。这一点解释了分析中参考系由预算当局转为作为投票人一纳税人的个人所产生的显著差别。预算理论文献中对指定用途的制度的近乎一致的谴责，只能以这一差别来解释。

① 关于搭配销售的最近说明，可参见M．L．伯斯坦的“搭配销售经济学”，载《经济和统计评论》第42期（1960年2月号）第68—73页，“全面强迫理论”，载《西北大学法律评论》，第55期（1960年），第62—95页。并参见小沃德·S．鲍曼：“束缚协定与杠杆问题”，载《法律杂志》，第67期（1957年，3月号），第19—36页。

评表或曲线，在这一例子中是需求曲线。面对个人的供给曲线，即税收一价格曲线，是一条在固定的税收一价格水平上的水平线。这是在公共商品的社会成本一价格总额中某一预先确定的个体化份额。在边际估评或需求一价格等于税收一价格时，才会实现个人的或私人的"均衡"。

我们试图把得自这一模型的结果同得自与此对应的另一模型的结果进行一番比较。在后一模型中，要求个人选择的，不是他对单一公共商品或服务所偏好的支出，而是他对两种或更多种服务所偏好的支出(而且这一组服务中的组合成分是独立决定的)。为了分析简便起见，我们建立的这种一般资金模型将仅仅包含两种商品。为了使描述有趣味，假设我们正在考察大都市中个人对治安服务与防火服务的选择。社会集体地提供这两种服务，我们试图确定两种不同的预算制度对个人选择行为可能产生的影响。正如已经表明的那样，一般性资金的筹措由于个人不能准确地了解预算组合的内容而具有更大的不确定性。然而，我们暂且不考虑这一点，而假定，在任何观念上的投票过程之前，预算组合已经决定，而且已经告知了所有参加者。对我们的分析来说，个人是否直接或间接地参与了组合的决定，是无关紧要的。在组合事先确定的条件下，个人能够准确地预测通过预算所最后决定的税收的分配。在这种情况下，我们试图回答这样一个问题：与个人可以在观念上独立地决定两种服务的、与此相对照的模型相比，他会赞成更多的还是更少的公共开支？从指定用途的预算转变为一般性资金预算时，组合中的两种服务中是一种扩大还是两种都扩大？

有关上述问题的答案取决于预算搭配所采取的形式。可以用服务的实际单位来界定这种搭配，例如，雇用一个警察时，也要雇用一个消防队员，或者相反。然而，如果我们用预算在这两种服务中的分配来定义这种搭配，那似乎在描述上更为符合实际，在分析

上也更为方便。换言之，一般性资金筹资采取把总预算中的一个特定比率分配给每一个服务的形式。由此得到的预算分配将确保两种财政制度下的“解”完全一样，当然，仅仅是对于我们所考察的个人权衡的“解”。也就是说，将总是只有一个预算比率，该比率使个人在一般性资金筹措制度下“投票赞成”的两种服务的相对数量和公共支出总额，同他在完全指定用途资金筹措制度下“投票赞成”的完全相同。这个唯一的解可以称为个人的“完全均衡”，而且这个解可以作为更为充分的分析的出发点。

第三节　几何分析

利用几何方法进行分析是方便的。在图 6.1 中，横轴表示数量单位，但是，这些单位是以特殊方式定义的。根据搭配协议，一单位的数量定义为一美元或一百美分所能得到的两种服务的实物组合。这样，支出的美元总额同这个轴上的距离成正比。首先，让我们假定，存在“完全”均衡的预算组合，而且，这一均衡定义为40与 60 之比。也就是说，预算支出中，每一美元中有 40 美分用于消防服务的支出，有 60 美分用于治安服务。我们可以推导出消防和警察治安的需求曲线分别为D_f 和 D_p。为分析简便起见，在此我们利用线性关系，但这并不会改变结果。这两条曲线可以根据由预算比率表明的实物数量尺度推导出来。消防服务的一个实物单位即是个人以 40 美分的税收—价格得到的数量。治安服务的一个实物单位即是个人以 60 美分的税收—价格得到的数量。(注意：这并不意味个人可以像在普通市场上那样独自调节数量；个人以税收—价格可以得到一定的数量，仅仅意味着这是他在观念上投票的基础，他实际上能否得到这些结果取决于是否有足够的伙伴同他有一样的看法)。

这两条需求曲线 D_f 和 D_p 在竖轴上的加总可以得到复合需求曲线，即 $D_f + D_p$。这一曲线表示对以 40—60 预算比例组合的这两种服务的需求。这是个人在一般资金方案条件下参加集体或集团选择时认为他自己正在“购买”的组合。根据我们给“完全均衡”下的定义，这一复合需求曲线，将沿着测量独立选择的消防和治安数量的同一纵轴交于一美元处的复合供给曲线。（在这一几何图形中有迂回因素，但是，这些并不影响我们的分析，因为，我们的分析仅仅是想提供说明。）

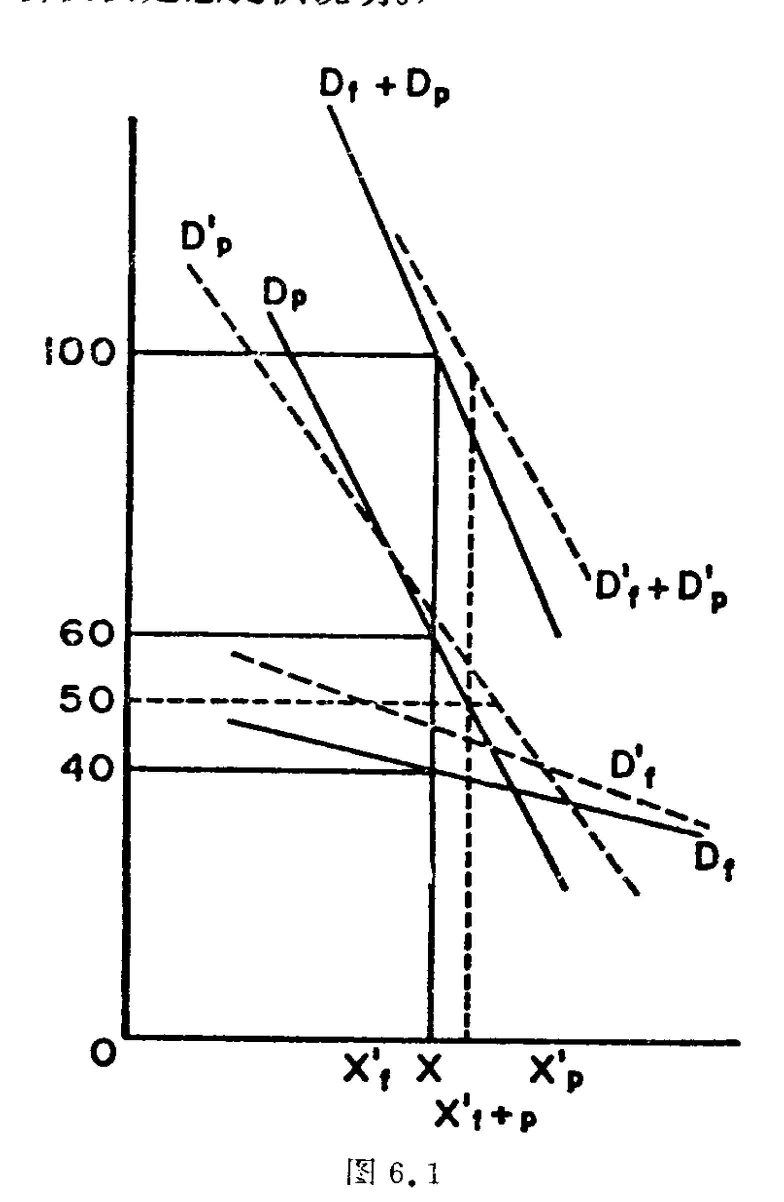


图 6.1

根据图 6.1 中所表明的条件，以 40 比 60 的比率为两种服务进行指定用途筹资和一般性筹资不会产生不同的影响。在不论哪一种制度下，个人都将选择，投票赞成，或利用政治权力支持同样的服务数量和同样的公共支出总额。如果分别表示的话，他在观念上所选择的消防服务的数量将为 OX，定义为 40 美分单位，这当然可以很容易地转化为任何其它实物数量。同样，他在观念上所选

择的治安服务的数量也将为OX，定义为60美分单位。或者说，如果他不得不对在预算组合中按40与60之比结合在一起的这两种服务进行选择的话，他将选择OX数量。不论在哪一种场合，他都将“投票赞成”图6.1中与水平距离OX成正比的总预算支出。

只有当个人在筹措一般性资金的方案中所面对的不是“完全均衡”所要求的预算比例时，这两种不同的财政制度才会产生不同的结果。为了考察这两种制度的区别，现在假设已采用了分割性的筹资制度，但却打算转而采用预算比率为50比50的一般性资金筹措制度，需求条件仍然是图6.1中所表明的那些。为了确定这种变化所产生的影响，首先有必要把那两条需求曲线 D_f 和 D_p 转化为改变了的尺度，因为现在实物单位定义为个人可以按50比50的比率得到的单位。在两个50美分水平上的新需求曲线以 D'_f 和 D'_p 表示。除了实物单位的改变以外，这两条曲线同 D_f 和 D_p 是一样的。我们可以清楚地表明，按这一非均衡比例筹措一般性资金，是有利于消防服务的。正如常识所表明的那样，与分割的情况相比，在搭配协议条件下，将会需求较多的消防服务，和较少的治安服务。在新的数量尺度中，OX'_f 表示“完全均衡”或指定的消防服务数量，同样，OX'_p 表示与此相对应的治安服务的数量。换言之，这些是在新的尺度中对应于旧尺度中OX的数量。在新的50比50的预算比率下，一般性资金筹措制度将会产生一个偏好的搭配数量，OX'_{f+p}（如新的复合需求曲线 $D'_f + D'_p$ 和复合供给曲线或税收一价格曲线在一美元的交点所表明的那样）。①

说到这里，结论便很明显了。若预算比例偏离“完全均衡”所要求的比例，则一般性资金筹措制度必将在某种程度上扭曲个人的选择方式。迫使个人同时“购买”两种或更多种服务，而不是分别地购买这些服务，会使个人在其潜在的效用曲面上处于非最优

① 图6.1中的图形是以本章附录中所解释的实际数字模型为基础的。

的位置。因为在可以对每一种服务或商品进行独立调整的情况下，个人总是可以，如果他愿意的话，选择在新尺度中由一些OX′所表示的数量，所以如果他不这样做，那就表明，新的组合不如在指定用途的情况下可得到的组合。扭曲使得他希望两种服务中的一种扩大到超出"完全均衡"水平，而另一种则收缩到低于这一水平的某一个数量。相对地说，扩大的商品或服务将是预算比率所偏袒的商品或服务。然而，除非对另一些问题作出回答，否则所作的分析就仍然是不完全的。个人所希望的公共支出总额是趋于增加还是趋于减少？条件是什么？由于有利的一般性资金比率而最有可能大量增加的那些商品或服务具有什么样的特征？

图6.1的图形表明，当非指定用途筹资包含非均衡预算比率时，公共支出总额在指定用途制度下和在非指定用途制度下不一定仍是一样的。而且，该图也表明，变化的方向取决于需求函数的结构。探讨该模型可以得出如下结论，如果比率变得有利于在完全均衡位置上（正像几何例子的情况一样）需求弹性较大的那种服务，那么公共支出总额将会因从指定用途制度转变为一般性资金制度而扩大，因为这是个人所偏爱的。相反，如果在一般性资金筹措制度下预算比率有利于在完全均衡水平上测量的需求弹性较小的服务，则财政制度的变化将会使公共支出总额收缩。这些具体结论，只是对于相对有限地偏离"完全均衡"的情况才无条件地成立。当搭配均衡变化时，相对的税收—价格弹性也可能变化。一个较为一般的结论是，我们正在考察其权衡的个人所希望的支出总额将增加，只要由预算比率所体现的相对税收—价格变化有利于需求弹性较大的服务，这一弹性在两种服务各自的搭配均衡处测量。相反，如果比率有利于以同样方法测量的税收—价格需求弹性较低的服务，则支出总额将下降。

图6.2解释了几个有关的关系。图6.2的基本条件同图6.1

一样。横轴测量在搭配预算安排中消防支出所占的百分比，从零到一百。纵轴测量两种服务或每种服务的总支出，这种总支出由个人的需求方式和假设的成本条件所决定。同以前一样，在所有情况下，数量指的仅仅是我们正在考察其决定过程的个人所偏好的数量 我们已经提到，图6.2是根据同图6.1一样的时期推导出来的，它包含有线性需求函数，尽管可以很容易地根据任何假定的个人需求条件推出类似的一组关系。以前定义为40比60的完全均衡比率，在搭配情况下必定产生一个期望的或偏好的总支出，这一总支出应等于在指定岁入安排下分别“购买”两种服务时所偏好的支出总和。如果引入消防支出为零的预算比率，总支出将完全用于治安支出。相反，如果100%的比率用于消防，则所有的支出将用于消防服务。因此，如果忽略不计收入效应，则纵向距离E，在比率为 40 比 60 时，必然等于 OP 和 O′F 距离之和。

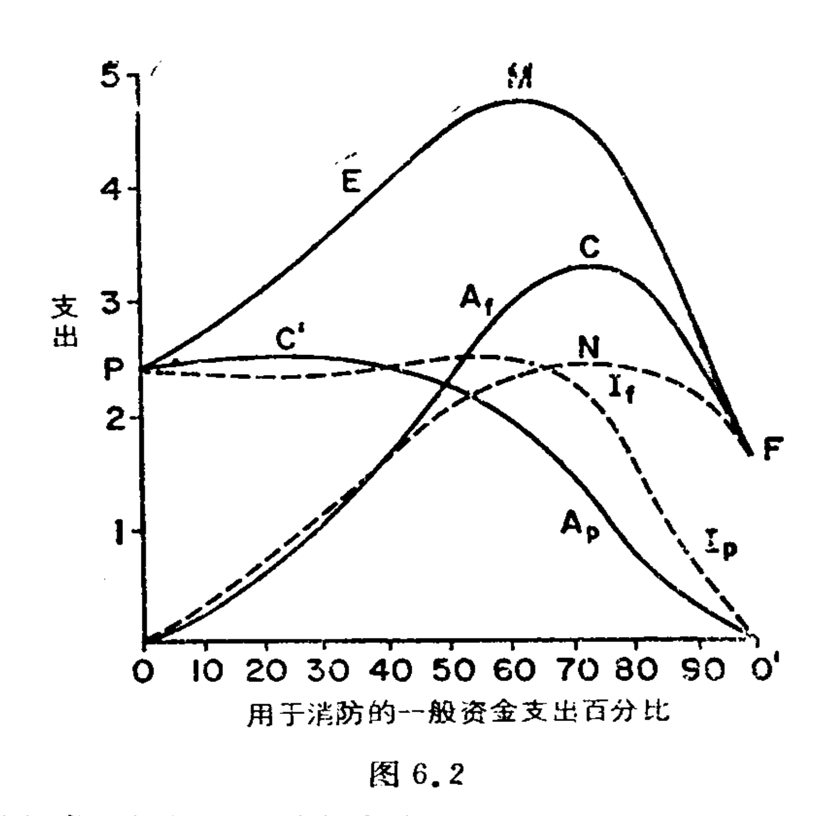


图 6.2

当比率从 40 比 60 的位置向有利于消防服务的方向变化时，在搭配组合中，人们所期望的两种服务的总支出会扩大，如图6.2 中 E 的右侧最高曲线的上升部分所示。当这一变化持续时，所偏好的总支出会增加，直到达到一个最大量 M。在这之后，总支出会迅速地降到 F。当比率从 40 比 60 的位置向另一个方向变化时（现在是有利于治安服务），在搭配组合中所期望的总支出会

下降，如最高曲线 E 的左侧部分所表示。总支出持续降到 P 点，在这一点，预算中没有任何部分分配给消防服务。

图 6.2 中较低的四条曲线把这一所偏好的总支出分解为两种服务的支出以及实际的支出和估算的支出。一种服务的实际支出可以很容易地根据横轴上的比率所表示的占总支出的百分比计算出来。当然，两条实际支出曲线加总后，必须等于组合的总支出曲线，而且两条曲线必须在50%处相交。一种服务的估算支出定义为在包含有该项服务的一组服务的偏好总支出中的一部分，这一部分是个人在每一个特定搭配均衡的条件下分配给该项服务的。只有在完全均衡的预算比率下和在图 6.2 的两种极端情况下，一种服务的估算支出才会等于实际支出。对于所有其它比率来说，估算支出都不同于实际支出，差别反映了非均衡预算比率所产生的负的或正的“利用”程度。估算支出低于在预算组合中所偏好的那种服务上的实际支出；而又高于另一种服务上的实际支出。图6.2表明了这一点。在 40%的右侧，估算的消防支出 I_f 在实际支出曲线 A_f 之下。在 40%的左侧，相反的关系成立。当然，治安服务的关系同消防服务的关系正相反，因为两个估算支出也必须等于在组合上的总支出。①

在 M 点，总支出达到最大值。当比率超过这一点时，期望的总支出下降，尽管这一总额中用于消防的份额继续增加。在 M 右侧的某一点 C，这二个因素会相互抵消，只有消防支出达到某一最大值。在综合预算中，使消防支出所占的份额超过这一“临界比率”，将导致较少的资源分配给消防，这里我们一直都假定，投票人—纳税人—受益人（我们在此处正在考察他们的权衡）的愿望会对集体结果产生影响。

① 实际支出和估算支出之间的差别可以由图 6.1 中搭配均衡的位置与每条需求曲线上的对应点之间的差距来表示。只有在完全均衡时，这一差别才会消失。

当比率有区别地向有利于治安服务的方向变化时，在这里所利用的模型中，总支出会持续地下降。然而，因为治安服务的预算份额不断增加，所偏好的治安服务数量会增加到某一临界比率C′，在这一点上，只有治安服务的实际支出达到某一最大值。①

第四节　对财政选择的含义

分析表明，指定用途资金的筹措和一般性资金的筹措的不同影响，主要取决于一般性资金预算安排在供选择的几种公共商品或服务之间如何分配岁入。由此便提出了一个问题：究竟能对一般性资金预算的构成作出什么样的预测？若假定预算当局能够完全独立于公民的偏好决定预算的构成，那就根本不可能进行预测。然而，我们考察一个略微不同的问题，则能够进行一些有趣的预测，而且由此还可以探索到这些可供选择的财政制度的广泛影影。如果指定用途资金的筹措和一般性资金的筹措作为制度是可选择的对象，那么，如果我们对人们对这些可选择对象的选择有所了解的话，我们就可以在某种程度上预测这两种制度的影响。在什么条件下一个社会更有可能从指定用途资金的筹措转为一般性资金的筹措？或者相反？这种转变反映了哪些集团的压力？

在任何政治社会中，具体的个人和集团都会出于特殊的利益促进提供一种公共服务或另一种公共服务。利用包含两种服务的模型来解释较为一般的情况，便可以考察这些独立集团的行为，一

---

① 图6.2中左侧Ip曲线的上升部分需要某些解释。如图所示，当预算组合向有利于治安服务的方向变动时，两种服务的估算支出会下降。然而，当越来越小的预算份额分配给消防服务时，治安服务的消费者所能得到的利用程度会达到某一最大值。超过这一点，搭配所涉及的“相对税收—价格下降”就会逐渐的消失。

这一结论的推导在图形所依据的数字例子中阐明了，数字例子见本章的附录。然而，应当强调指出，一般性结论并不依赖于所举例子的细节或由此推导出的曲线的形状。

旦这样做了，就可以推论出财政制度对财政选择方式的影响。假定两种服务最初都以指定用途的税收来源筹资，选择是独立做出的。从以上分析中可以明显地看到，如果可以预期产生明显有利的预算比率的话，组织起来支持不论哪一种服务的集团将会促使向一般性资金筹措的转变。然而，除非两个集团之一总是对政治反应作出完全错误的预测，否则两个集团不能同时希望获得这类有利的比率。需求的特征使从有利的一般性方案中获得的预期收益有显著区别。相对来说，组织起来支持需求弹性较大的服务的集团由于有利的搭配可以获得更多利益。从在一个预算组合中搭配的需求弹性较小的服务中，可以获得相当大的“纳税者剩余”①不仅受到偏好的服务会得到较大的支出份额，而且在两种服务上的总支出也会增加。因而，组织起来支持这一服务的集团担负得起一般性资金方案中不利预算比率的风险。而支持扩大相对没有需求弹性的服务的压力集团，将不能够从搭配比率的较有利变化中获得这样多的好处。虽然从每一美元预算中可期望得到更高的份额，但可以利用的“纳税者剩余”则会大大减少。这一集团往往从向税收合并的制度变化中获利较少，而损失很可能较多。因而，这一集团将倾向于选择维持或引入分割性的预算帐户。

所产生的假设是，向一般性财政安排的变化，往往是支持将从这样的安排中受益最多的服务的人的压力造成的。如果这一假设有效，而且如果政治反应同这些集团的预测一致，则偏离指定用途

---

① 这一结论一般同伯斯坦关于垄断搭配销售的结论一致。正如他指出的，销售一种必然有价格弹性的商品的垄断者，会力求搭配一种没有需求弹性的商品。当然，垄断者能够控制相关比率。参见伯斯坦：“搭配销售经济学”，载《经济与统计评论》。

在此所提出的对一般性资金筹措的分析，要比可比较的对垄断搭配销售的分析简单。在我们的模型中，不论是共同供给还是分别供给的服务的单位成本，往往等于向“购买者”收取的税收—价格。政府并不寻求得到利润。对垄断者来说，单位成本和价格之差，是一个财政模型不必包括的重要的变量。

的制度变化会使公共支出总额有所增加。明显有组织的纳税人集团的行为和官僚集团的行为，证实了这种一般性结论。组织起来以压低税率为目标而不考虑任何公共服务利益的纳税人协会，看来很可能支持保留指定用途的税收。与此相对照，利益同纳税人相反、对扩大公共部门感兴趣的有组织的官僚集团，则看来很有可能不考虑成本而支持一般性资金筹措制度。这一影响超过了使预算当局权力最大化的具体目标。当然，预算当局出于更为明显的原因，一般会支持一般性资金方案。

当然，这些概括不一定适用于所有情况，而且经验检验也可能反驳我们的分析所提出的和所内含的基本假设。我们尚未考察，从个人自己的观点出发，究竟是指定用途的筹资还是一般性的筹资一般是更为"有效"的财政制度。我们的分析尚未考虑作出政治决策的成本，一旦把这种成本包括进来，一般性资金筹措作为一种制度会变得相对更有吸引力，因为这种筹资方式有可能降低决策成本。在这一阶段的分析中，我们暂时没有考察这类问题，因为我们已假定，制度的选择是独立于个人的。

数字附录

图 6.1 和图 6.2 中的几何图形是根据这里所说明的数字模型的比例画出来的。

I. 建立两个线性需求方程，一个是消防服务方程，一个是治安服务方程。这两个方程具有以下标准形式：

$y = a - bx$，但必须满足下列附属条件：

当 $x_f = x_p$ 时，$y_f = 40$ 和 $y_p = 60$

这些条件是由 40 比 60 这一预算比率下的"完全均衡"所决定的。

Ⅱ．定义消防服务的需求方程为：

(1) $y_f = 50 - 0.25x_f$

解这一方程中的 x_f，当 $y_f = 40$ 时，我们得到：$x_i = 40$

现在推导满足Ⅰ中附加条件的治安服务方程，如下：

$60 = 150 - 40b$

$b = 2.25$

得出

(2) $y_p = 150 - 2.25x_p$

Ⅲ．方程(1)和方程(2)是这两种服务的需求方程，数量单位定义如下：

消防服务——单位是“个人以40美分的成本一价格可以得到的实物量”。

治安服务——单位是“个人以60美分的成本一价格可以得到的实物量”。

Ⅳ．根据(1)和(2)建立复合需求方程(3)。

(3) $y_c = 200 - 2.5x_c$

这是40比60这一预算比率下一美元的“一组”服务的需求方程。

Ⅴ．“在完全均衡”条件下，计算消防服务和治安的总支出。计算每一种服务的实际支出，也计算每一种服务的估算支出。这些结果列入表A—6.1，与40比60这一预算比率相对应。注意，根据完全均衡条件的定义，这一解中每一种服务的实际支出必定等于估算支出。

Ⅵ．从定义为“完全均衡”的比率开始，改变预算比率。取新的比

率，50—50。

适当地改变两个需求方程中的数量维度，以推导转化的方程(1)′和(2)′，

(1)′ $y_f = 62.5 - 0.39x_f$

(2)′ $y_p = 125 - 1.56x_p$

Ⅵ. 从(1)′和(2)′推导复合需求方程

(3)′ $y_c = 187.5 - 1.95x_c$

这便是50比50这一比率下一美元的“一组”服务的需求方程。

Ⅶ. 解(3)′中的x_c，当 $y_c = 100$ 时，(这是“组合”的“成本—价格”)

得到$x_c = 44.87$

Ⅸ. 现在解(1)′和(2)′中的 y_f 和 y_p，

当 $x_f = x_p = 44.87$ 时，

得到 $y_f = 44.8$

$y_p = 55.2$

Ⅹ. 根据Ⅶ和Ⅸ中推导出的数，推导每一种服务的实际支出和估算支出以及两种服务的总支出，并列入表A—6,1。这些数值推导如下：

总支出 = (44.87) × (100) = 4487

消防服务的实际支出 = (44.87) × (50.00)

= 2243.50

消防服务的估算支出 = (44.87) × (44.80)

= 2010.18

治安服务的实际支出 = (44.87) × (50.00)

$= 2243.50$

治安服务的估算支出 $= (44.87) \times (55.20)$

$= 2476.82$

注意，总支出必须等于两个实际支出数字的和，也等于两个估算支出数字的和。

Ⅺ. 以同样的方式计算其余比率的支出数字并适当列入表A—6.1。

表A—6.1 在所选定的预算比率下的数值

（需求方程已经定义；数字已四舍五入）

预算比率 在一般性资金预算中 消防支出对治安支出	总支出	实际消防支出	估算消防支出	实际治安支出	估算治安支出
00—100	2400	0	0	2400	2400
01—99	2429	24	31	2405	2398
10—90	2707	271	325	2436	2382
20—80	3079	616	711	2463	2368
30—70	3516	1055	1145	2461	2371
40—60	4000	1600	1600	2400	2400
50—50	4187	2244	2010	2243	2477
60—40	4795	2877	2299	1918	2496
70—30	4709	3296	2402	1413	2307
80—20	4000	3200	2400	800	1600
90—10	2826	2543	2169	283	657
99—01	1712	1695	1652	17	60
100—00	1600	1600	1600	0	0

第七章 财政决策过程中的税收和支出的联系

第一节 导言

对个人来讲，税收是政府为他提供的商品和服务的“价格”，或“成本”。这一财政结构概念对本研究是重要的，而且，我们的分析已经把个人在财政选择中的行为同在市场或个人选择中的行为进行了比较。在市场中，个人往往在单位价格给定的条件下挑选一个偏好的数量，换言之，他往往把一定的支出分配给购买一个特定的商品，在给定价格下，这一支出得到一个确定的商品数量。一个偏好的实物数量的选择自动地决定了总的支出，或反过来讲，支出数额的选择自动地决定了实物数量。在两种场合，假定购买者仅仅做出一个决定。如果我们认为他分别进行两个选择，一个是关于将要购买的商品的实物数量，一个是关于将要付出的总支出，那我们就可笑了。给定了商品和服务的可得程度，在不变的市场价格条件下，这两个决定变成了同一个决定。

从制度上讲，个人有可能以两种方式中的任何一种进行市场购买。我可以驾车到一个加油站加五加仑汽油，或我可以换一个方式，买两美元的汽油。在第一种情况中，支出是由购买数量的决定所确定的；在第二种情况中，购买数量是由支出所决定的。如果我面对价格的某种不确定性，在我决定的一瞬间，在数量和支出之间就不一定存在唯一的关系。如果我要五加仑的汽油，仅仅知道价格在每加仑 30 美分到 50 美分之间，那么总支出也就在 1.50 美元到

2.50 美元之间。或者反过来说，如果我在这种情况下买 2.00 美元的汽油，我可能得到四到六又三分之二加仑之间的汽油。

根据以前的讨论，显然，个人的财政选择类似于此处的价格不确定的情况。然而，在以前的讨论中，我们假定，财政选择类似于市场选择，即在财政选择中仅仅作出一个决定，而且这个决定附带确定税率或总支出（公共商品量）。给定一个不同于不变税收一价格的具体的税收制度，在任何个人的财政选择中，某些附带的不确定性很可能仍然存在。例如，集体决定可能是关于公共教育支出的决定。而这一决定将意味着按一定税率对地方不动产课税。而且，假定这一税率由支出的决定附带确定。或反过来说，为了教育所具体选定的税率意味着一定的可供支出的税收总额。

对几乎任何级别政府的实际财政过程的不定期的观察表明，税收决定和支出决定之间的"联系"远非像早先的模型所表明的那样直接。在许多情况下，财政过程似乎包含有双重选择：一个是关于公共支出计划规模的选择或决定，另一个是关于税率的选择或决定。显然，允许财政决定明显分为两个部分的制度背景，会影响决定的结果。

第二节　必然的实际联系

在某种实际意义上，只能有一个独立的财政选择。为使研究简化起见，让我们再次把研究仅限于一种公共商品或服务。事后观察，只是提供了这种商品或服务的一个具体数量。在关于提供这一数量的集体决定中，经济资源被指定于某一用途，而这些资源是从其他潜在的用途上转移过来的。在其他用途中这些资源所能生产出来的东西，便是所提供的公共商品或服务的实际成本，而这一成本直接同单位数量相关。若资源可用于私人部门，则任何公

共支出的决定，都意味着“征税”，征收的数额至少等于支出的货币价值，即可选择产品的价值的度量。

上面我们认为，公共商品或服务的实际成本产生于把经济资源用于公共支出的决定。这一观点，同早先观点，即这一决定是以两种方式作出的，并非不一致。可以征收X%的特定税并把收入用于提供公共商品或服务。或，可以拨出Y美元用于该商品或服务，而税率足以得到所需要的征收数额，也许是X%。但是，实际成本原则的逻辑推论表明，税收本身不能增加实际成本，因为并没有说明所获收入将用于提供公共服务。① 如果分配方面的因素暂时不予考虑，这一推论是有效的。然而，在本书的范围内，实际价值的理论往往使人产生误解，因为，这里的注意力集中于个人的选择行为，而不是总的结果。对于最终将进行财政选择的个体纳税人或潜在的纳税人来说，征收任何税都意味着他个人将最终承担成本。他一般不关心经济学家的宏观经济变量。如果征收了一种税，而又不支出这笔资金，那么完全消除分配因素的制度方法，将是以获得这些收入的同样方式把税收收入返还。然而，在这种情况下，实际上不能说已经作出了征税的决定。

尽管公共支出决定和征税决定之间的必然实际联系，肯定会呈现在整个社会面前，但作为政治选择中的参加者，个人却可能不认为支出方案和征税方案之间有直接的相互依存关系。他能在多大程度上意识到基本的实际相互依存关系，将部分地取决于作出财政选择的制度。

第三节 个人选择的背景

我们已经说明，参与集体选择的个人决不会处于完全类似于

① 厄尔·罗尔夫有力地强调了这一观点。参见《财政经济学理论》（伯克利：加利福尼亚大学出版社，1957年）。

他在市场选择中的地位。他不会面对他自己的选择行为和一个结果或一个后果之间的一一对应。充其量，在集体选择中，个人仅仅能知道，如果他的伙伴中有足够数量的人有相同的看法，一个选择会伴随一个后果。仔细说明在何种制度背景下个人在财政决定的两面性方面所处的地位最类似于他在市场中的地位，是有用的。如果某一个集团需要决定以一项特定税收作为资金来源的一个公共商品的数量，个人将发现，为自己计算利益和成本之间的实际联系不是不可能的。在这一个有限的情况中，个人将会认识到一方或另一方的附带性质。当然，这并不是说，甚至在这样一个有限的例子中，社会结果也往往是“有效的”。这将部分地取决于集体决定规则的性质和社会成员当中税收和利益的相对普遍性。①

现在让我们考察人们较为熟悉的背景，即提出支出公共资金的议案，而不确定提供这些资金的来源，或相反，提出征税的议案而不确定将用所得收入提供的公共商品和服务的组合。在这种情况下，个人将如何行动？首先考察他对会给他带来一些可测收益的公共商品支出议案的反应。如果他完全把支出决定同税收决定分开，那他将“投票赞成”支出的扩大，直到他对商品和服务的边际估评达到零。只要个人认为在决策过程中将要决定的税收的量和税收的分布与支出决定完全无关，帐户两方在概念上就往往会分离。这类选择行为并不像初看起来那样，同实际经验无关。不论在普通报纸上还是在准知识分子中，关于对各种公共服务的“需要”都有许多讨论。几乎普遍的现象是，测量或估计这些“需要”时，没有考虑成本。对预算采取这种以“需要”为准的态度，根子正

① 如果税收和利益在社会中都是普遍的，那么简单多数决定的规则将不会扭曲结果。然而，如果一方或另一方有不同的普遍性，就会引入扭曲。如果利益仅是社会中一个特定的小集团能够得到，而税收在整个社会中是普遍的，将会有一种把支出扩大到超过“最优”水平的趋势。为这一结论所作的分析，参见詹姆斯·布坎南和戈登·塔洛克合著《赞成的计算》（安阿伯：密执安大学出版社，1962年版）。

是这里讨论的模型。①

在个人"投票赞成"或支持公共支出计划而没有真正地考虑成本的同时，同一个人以另一种身分可能拒绝支持任何新的税收法案。极端独立模型的这一方面，在日常经验中不那么常见，因为，大多数人通常至少模糊地知道，他们必须接受税收以便得到公共商品的利益。不过，如果个人将两个决定看作是完全相互独立的，那他将拒绝赞成任何税收法案。

一个更为现实些的模型是，一些成本意识影响支出决定，而某些利益意识影响独立的税收决定，但是帐户的两方权重不同。经验研究可能会提出个别的例子，但是确实很少见到以下情形，即议会有意地分别赞成超过足以为另外选定的包括债务偿还在内的支出需要的税收水平。偏倚的方向看来是显然的。财政决定分为两个部分，往往导致批准的支出率和批准的税率之间的"赤字"。只要支出决定没有考虑成本方面，所提供的公共服务就往往会被扩大到超过充分考虑可选择对象将会导致的水平。相反，只要税收决定没有考虑利益方面，总税收就会达不到为充分考虑可选择对象后将提供的公共服务水平进行筹资所需要的数量。换言之，在这类民主决定模型中，批准的支出和批准的税收之间的缺口，将往往"跨在""有效"的财政决定会导致的唯一税收—支出解之上。

要强调的是，这里讨论的批准的支出和批准的税收之间的缺口，来自将财政选择分为两个部分的制度背景中的一个人的选择。到此为止，我们还没有考虑在产生一个集团或一个社会的结果中独立的个人决定之间的相互作用。我们关心的主要是个人的权衡，所谈到的缺口是在个人所偏好的支出水平（因为这可以在观念上表现在投票选择中）和他所偏好的税收水平之间（因为这也可以

① 关于有力的批评，可参见查尔斯·J.希契和罗兰德·N.麦肯：《核时代的国防经济学》（坎布里奇·哈佛大学出版社），第46—49页。

表现在投票选择中)。且不论选择的制度，这类缺口的存在不反映个人的非理性行为吗？如果他“理性地”进行选择，他难道不会“穿过”可能的制度迷宫(不论其有多么复杂)，认识到独立的决定之间基本的实际相互依存吗？为了回答这些问题，有必要回顾一下早先提出的“理性行为”的临时定义。对个人选择者来说，理性行为不一定反映完全的信息，因为很简单，获取信息是一个耗费成本的过程。在任何一个具体的选择情况中，都有某一在获取信息上的“适度”投资，但这种投资即使有的话，也很少导致完美无缺。选择必须赖以进行的制度，显然会影响这一适度投资水平，也影响结果的完善程度。

考察在这一情况中的财政决定的明显分离是有帮助的。假定个人要选择他偏好的在一种公共商品或服务或在某一指定的一组服务上的支出水平。在一定限度内，他知道这些商品和服务将给他带来的利益。当然，他往往在高度不确定的情况下进行选择，因为他无法知道政治过程的结果，但他也许能对公共商品供给水平的增长变化所带来的利益中的个人份额作出相当准确的估计。他将意识到这些服务必须得到资金，而且，他可能有能力将其转化为税收—成本的形式。但是，做到这一点将比在相应估计收益方面需要更多的投资。决定过程的形式，实际上会在某种程度上解决一方面的信息问题，但是不会解决另一方面的问题。问题以公共支出的形式表现在他面前。他必须自己将其转化为税收—价格。

把这种情况与同样一个人要选择课税水平，而不考虑支出水平的情况作一番比较。在后一种情况下，权衡是相反的。决策制度本身会部分地帮助个人计算税收—价格，但却完全掩盖公共商品的利益。可以预料，大多数人在两种情况下的行为是不同的，由此便往往会出现上面所提到的缺口。在一种情况下，个人相当充分地了解利益，在另一种情况下，个人相当充分地了解成本。

第四节　弥合缺口

从分析个人决策权衡转向分析集体决策权衡，需要考察一下通过一系列政治决定规则处理个人表达的愿望。一旦承认每一个人在作出支出决定时都希望把税收—成本转嫁给集团中的其他成员，而对税收决定正相反，这里所讨论的影响肯定就会受到重视。然而，即便参考一些政治结果看来很有必要，将有关集体决定的所有问题留待以后的章节探讨也是有益的。为此，我们可以假设，我们正在讨论的个人在有许多人的社会中是一个“普通”人或“代表性”人物。

在总量上，必须弥合所批准的支出水平和所批准的税收水平之间的潜在缺口。在这一章中，我们假定有全面的预算平衡限制。为了免得使这里的讨论显得完全是抽象的，值得指出，这里提及的那类冲突在现实的财政制度中是经常发生的。报纸上经常有州政府和地方政府面临金融“危机”，学校教师得不到报酬，筑路契约没有执行的报导。如何解决这些实际上的或潜在的冲突？如何预测解决方法？看来没有可预测的一般的作用方向。在面临潜在的支出超过税收时，是增加税收以弥补赤字还是削减支出？在每一个场合，结果将根据部分由宪法条文所规定的较强原则所决定。正是资金冲突使支出和税收决定之间的必然的最终相互依存表面化了，并使冲突的解决成了基本的问题。这将导致重新评估两种选择，而且无法预测到结果的普遍方式。

我们知道，政治结构在运行时的确包含往往导致将财政决定明显分为两部分的制度。然而，政治结构也包含另一些可解决潜在冲突的制度。从历史上讲，立法机构（通过这一机构个人的偏好最直接地表达出来）对收入决定或税收决定比对支出决定施加了

更多的控制。在某种程度上，这一不对称性源于从君主制度向民主制度的发展。代表机构——国会首先取得了限制国王征税的权力。在对人民征税以前，必须得到代表机构的批准。没有考虑帐户的支出一方，因为假设公共支出基本上有利于宫廷，至少在君主立宪的早期是这样。税收被看作是对人民的必要收费，而实际上并没有把税收看作是一种“交换”过程的一部分，人民可以从这一过程中得到公共利益。现代的制度和现代的财政理论正是从这一财政过程概念中发展出来的。

现代民主国家的出现，大大改变了财政过程的背景。但是只是最近才注意需要修改过时的准则。当宫廷被行政部门所代替，君主制被共和制所代替时，税收仍被认为是维持政府开支所必要的，只是税收负担要在最大的程度上最小化。令人惊奇的是，人们一直未承认，甚至现在仍未承认，归根结底，必须把税收视为向缴纳赋税的同一些人提供利益的公共商品或公共服务的“成本”。

随着现代行政部门的发展，传统的不对称性仍然存在，但是部分地因为有了现代行政部门，以上所讨论的决策冲突业已减轻。行政部门通常对预算、对支出计划比对税收一方进行更多的控制。从条块分割、职能划分的意义上讲，行政部门对个体公民的愿望所负的责任要比立法机构少些，因而行政部门可以利用支出预算来使收入预测和支出预测一致。而且，从某种程度上讲，正是上述那类冲突的普遍存在，为现代预算制度的发展提供了动力。这些一般性结论主要同美国的政治结构有关，而不太适用于真正的议会制度。

第五节　政府调整收入以满足支出需要吗？

上面已经得出结论，一旦在民主政治结构中产生分离决策冲

突，便无法预测一般的调整方向。这一点同财政学中一种由来已久的观点正相反。尤其在一些早期著作中，政府帐户和私人帐户之间的区别受到强调的方式，提示了一种解决冲突的特殊办法。“个人或家庭总是调整支出以符合其收入，而政府则调整收入以满足其支出需求”。如果这一“原则”具有任何一般有效性，那么，个人在家庭和公共帐户结构中的行为方式之间就存在着一种基本的区别。但是，特别是在代议民主制度中，所有财政选择最终都由个人直接或间接地作出，而不是由政府这一与公民完全相分离的实体作出，在这种情况下，上述虚假的类似观念还有任何有效性吗？“投票赞成”公共支出的个人是在以类似于他对私人商品进行支付的方式“支付”。他决定以税收弥补支出，即同意政府向自己和他人征税，是为了向从公共部门“购买”提供资金。最终，正像在私人支出中一样，收入限制在这里也适用。个人一般所做到的是调整私人和公共的总支出以符合其收入，在正常情况下，收入本身只是在相对狭窄的范围内才是可调整的。关于收入限制与抑制私人支出上的相关性以及与抑制公共支出的无关这一传统的一般结论，是不适用的。没有理由认为，一定要调整税收来满足已批准的公共支出，而不是调整支出水平以迎合所批准的税收水平。调整的方向将取决于每一冲突的具体情况。

第六节 结论

民主立法机构之所以会受到压力（即一方面要求减少税收，另一方面要求扩大公共支出），主要是因为政治社会中集团之间的分歧。在这里财政选择的分配方面被有意忽略了。本章的目的是要指出，撇开集团间的可能产生的分配冲突不谈，决策制度本身很可能使得相互依存的财政帐户被视为包含有两个明显的选择，其结

果可能是相互冲突的，甚至在个人权衡中也是如此。不可能准确预测这种制度影响对财政结果所产生的作用方向，或测量其全部重要性。可以得出的结论是，这一明显的决策分裂，只要存在，就会使财政选择具有过大的不确定性，在平衡预算的情况下，公共支出决策也就是征税的决策，而征税决策也就是支出决策。只有当实际的财政选择制度的组织方式使这一基本的自明之理反映在面对个体参加者的可选择对象中时，才能最大限度地减少这种不确定性。目前对美国国会的许多批评，是说国会没有能同时考虑支出和征税决策。当然，关于采用何种方法能最有效地在财政决定过程中导入期望的对称性，以恢复税收和支出之间的联系，人们会有不同的意见。但是，个体公民能否更合理地通过立法过程选择公共商品和私人商品的组合，主要取决于能否在某种程度上纠正理论上及制度上所继承的错误。

第八章 “财政政策”和财政选择：不平衡预算的效应

第一节 导言

在决策是支持还是反对一项拟议中的扩大公共支出的计划时，个人必须以某一方式建立利益和成本之间的联系。前一章考察了在预算平衡的全面限制下，选择的制度影响建立这种联系的方式。如果个人参加者了解这一点，则这种限制就会便利对利益和成本进行比较。下一步分析是允许预算不平衡，而且我们将探讨这一单一的制度变化对个人在作出税收决策和作出支出决策时的权衡的影响。最初的结论和基本的结论是，在这种情况下，与在收入和支出完全平衡的制度下相比，比较成本与利益是较为困难的。

在实际财政制度中，不平衡的预算总是可能的。充其量，任何严格的平衡预算限制必须被看作仅适用于完全简化的模型，对于允许不平衡的较为一般的模型来说仅仅是初步的。然而，早先的讨论是有帮助的，因为它有利于把注意力集中在不平衡本身对个人行为的影响上。

前面已证明，财政过程明显地分为两部分，会导致所偏好的公共商品和服务的支出同所偏好的税收水平之间存在潜在的缺口。除非消除这种缺口，否则就会从民主决策过程中产生预算赤字。在我们早先的模型中，赤字仍然是潜在的，因为有预算平衡这一限制。一旦我们放弃这一限制，隐含的赤字就会变成现实的赤字。只

要政治决策制度把财政选择明显地分成独立的税收和支出选择，作为个人选择权衡的一部分所预测到的潜在赤字，就会通过所有个人的相互影响而转化为一个总体结果。

如果允许出现赤字，那就必须弥补赤字，而弥补赤字的方式本身，会严重影响个人合理地比较公共利益和公共成本的能力。概括地说，只有两种弥补预算赤字的方法。一是借款：即发行附息债务以换得对购买力的现期支配权。二是印刷货币：即发行或创造不附息的货币或通货，这是可以作为购买力直接接受的。不平衡的预算对财政选择行为的影响，必须在这两种弥补方式下分别进行考察。其中第二种方法，即创造货币的方法，只能由掌握实际货币创造权的政府，即全国政府或中央政府来采用。但是，全国政府还负责调整国民经济中一些宏观经济总量，如收入、就业、价格的水平与变动。这一事实进一步地使这里的分析复杂化了，因为很显然，征税决策和支出决策的实际联系，主要取决于整个经济的状况。很有必要考察一下总量的变化，即宏观经济变化怎样影响个人自己的财政帐户两方的联系，而且，通过这一点，考察宏观经济变化如何影响个人进行财政选择的行为。

第二节　实际债务和预算不平衡

即使对个人或家庭来说，私人的预算也不必在一个或每一个期间内保持平衡。从内部或外部“借债”或借款总是能够解决收入和支出之间的矛盾。不过，对单个家庭来说，借债充其量只是在采取更长久的纠正措施之前提供一个暂时的调节，一个喘息之机。借款作为一个暂时的弥补私人预算赤字的手段的影响，在某些情况下可能是重要的，但是，这里无需对此作进一步的分析。

对于政府来说，借款作为代替征税的一种筹措公共支出所需

资金的方法，在有限的程度内几乎总是可以利用的。我们的问题是，人们若知道可以通过发行债务来弥补赤字，这将如何影响个人的选择行为？让我们再一次把这一个问题简化为最为简单的模型。假定支出只是提供一种公共商品或服务，只利用一项税收。个人面对一个明显的双重选择，一个是关于公共支出的数量，一个是关于税率。然而，一旦有可能发行债券，那么甚至对整个社会来说，在支出决策和税收决策之间就不一定存在实际的联系了，即用于公共支出的资金就不一定是从私人支出中转移相应的数量，作为对公共商品或服务的支付。① 如果政府借款可作为弥补所偏好的支出水平和所偏好的税收水平之间差额的一个手段，这两个最初的选择在任何现期内就变得相互独立了，不仅对参加集体选择的个人是这样，实际上，对整个社会也是这样。在这样的条件下，某一集体支出决策并不意味着现期内的集体课税决策，而某项集体课税决策，也并不意味着现期内同样数量的集体支出决策。

因此，债务选择的存在往往扩大在权衡财政决策两方面的成本和利益时可能产生的不一致。当面对一项扩大公共支出的提案时，若其它条件不变，则与在平衡预算的模型中相比，个人将往往为进行有利的选择机会成本计算一个较低的数值。由于种种原因，他将不把债务发行所包含的将来的税收的贴现值等同于没有贴现的现期税收。换言之，在这里，与在没有"债务"的模型中相比，可以预见，个人将"投票赞成"一更大规模地扩大公共支出的提案。在预算过程的另一方面，当他面对税收选择时，由于可利用借款，他

① 当然，用于公共支出的资源必须来自总体经济中的某一地方。然而，如果发行债务，那些放弃购买权的人是在一个普通的交换过程中这样做的，而不能够说他们为公共服务进行"支付"。关于所有这些，可参见拙著《公共债务的公共原则》（霍姆伍德：理查德·D.欧文出版公司，1958 年），更新的讨论，可参见詹姆斯·M.弗格森编：《公共债务与未来几代人》（查佩尔·希尔：北卡罗来纳大学出版社，1964 年）。

将不直接把集体收入的短缺同公共服务的削减联系在一起。与在没有债务的模型中相比，他将有点更不愿意赞成税收的增加。从个人行为的模型中所推导出来的这些预测，可以转化为集体社会的结果。

应当强调指出，上述关于公共借款对财政选择的影响的结论，同借款是否"应当"是替代税收筹款的一种方法这样一个规范问题，是完全不相干的。我们所得出的结论既是有限的又是直观明显的。借款使得个人更不愿意在现期内对他们自己和别人课税，而比较愿意扩大公共支出计划。

模糊地承认这一倾向，或许能够说明对各级政府所规定的法定债务限制的起因和广泛使用。比如说对地方政府没有这样的限制，民主选择过程很可能导致债务的发行超过"能力"的限制，尽管不断增加的信贷成本可能会阻碍过度扩张。然而，由于加以限制，也就更有可能发生决策冲突。如果地方社会赞成X美元支出，可得Y美元的税收，但只允许借款Z美元，当Z美元小于X美元和Y美元之差时，就会产生必须加以解决的冲突。当旨在减少过度债务发行的法定债务限制阻碍了所谓实际上的"生产性"借款时，就会出现严重的低效率问题。

从某种意义上讲，地方政府借款类似于家庭或个人借款，也就是说借款只能弥补暂时的和非常的赤字。由于无法创造货币，地方政府必须考虑它们的债务资信。不过，地方政府借款和家庭借款之间还是有一个不容忽视的根本区别。在家庭借款的情况下，通常有一个单一的负责的决策单位。而在一个民主组织起来的政治集团中，个体参加者知道，他个人不对集团或集体的决策负责。他参加这些决策，他表示他自己的偏好，而且，他或多或少准确认识到，集体的选择影响他自己的福利。然而，他不会体会到他在私人家庭的决策过程中所体会到的所谓"单位责任感"。换言之，正是

因为他是“个人”，他将不会完全把他自己的利益等同于他作为其中一员的政治集团的利益。也就是说，他的政治社会的成员资格，允许他在一个有限财政责任的制度下行动。即使地方政府的民主过程真的扩大债务发行以至到期不能偿还，个人也没有私人的义务对社会的债务负责。就决策目的来讲，他的地位非常类似于一个股份有限企业的股东的地位，但又不像后者那样对“效率”感兴趣。

第三节　国家债务

作为地方政府单位的一员，个人可能具有的财政意识，会随着集团中公民人数的增加而变得愈来愈弱。在全国政府一级，个体公民基本上感觉不到私人的财政责任。这使所提出的公共债务对财政选择的影响在国家政府一级更加明显，即使我们仍然在个人权衡的范围内，并不考虑在这一级政府水平上征税决策和支出决策更有可能导致重要的集团间冲突。为了说明这一点，让我们考察一下个体公民在美国 1963 年—1964 年间有关减税问题的讨论中所起的作用。他给国会议员写了些什么？或如果他写了，他都说了些什么？他的选择中的基本因素是什么？同往常一样，减税的讨论同公共支出毫不相干。个人可以相当准确地计算出在减税方案下他可望获得的额外私人收入。对他来说，赞成减税的成本是什么？显然，他知道这些成本不会是现期所提供的公共服务的水平的降低。事实上，没有与减税可能给他带来的利益相当的明显成本。他知道将会发行国债（和/或货币）来弥补由于他所参加的政治决策过程而可能增加的赤字。

在帐户的支出一方，也可以预测到类似的行为。在 1963 年中，如果问一个公民对扩大联邦空间计划的意见，他能够粗略地和时髦地列举出在体育、国家威信、探险、技术扩散等方面的好处。但

是，成本是什么？他不会把空间计划的成本转化为增加的税收。而且，由于一个非常简单的原因：个人知道他将不必支付这类税。当借款可以作为征税的替代工具时，如果赤字创造没有被法律限制所制约，民主选择过程的可预测的结果，便是出现预算赤字。

当然，当根据"财政政策"的理由证明出现预算赤字是正当的时候，就会加强上述结果。由于所提及的原因，凯恩斯主义和新凯恩斯主义支持赤字的理论，往往会加重民主政府所内在具有的创造赤字的倾向并使这一倾向合法化。然而，如果这一倾向如此普遍，便可以提出这样一个问题，为什么甚至在凯恩斯的辩解出现之前，赤字创造竟没有失去控制？答案不是作为公民的个人具有真正的财政责任感，或通过他，立法代表在每日的征税和支出决策中具有真正的财政责任感。正相反，答案是在于，事实上，甚至在全国政府一级已存在有对债务发行（和/或货币创造）的"法律限制"了。尽管没有这样写下来，"平衡预算"的原则却一直是美国广义的不成文的财政法律的一个内在组成部分。看来，可以认为，只是由于这一限制的力量，部分地是基于传统的伦理因素，在过去的时期，使得赤字得以保持在相当适当的限度之内。只要个人接受预算平衡的"神话"，这一不成文的法律原则就将继续对赤字创造产生限制的作用。凯恩斯主义和新凯恩斯主义的理论，则会削弱这一原则的"法律"地位。

再一次有必要表明，这里的分析并不涉及这类结果是应该存在，还是不应该存在。关于趋于赤字创造偏向的结论本身，也没有任何关于公共支出和税收水平的特定含义。说民主程序在运作时倾向于导致预算赤字，并不是说公共支出计划"太大了"。只有当人们一致认为"不应该"发行公债时，这后一个意义才成立。显然，没有取得这种规范性一致意见的基础。因此，那一结论的含义仅仅是，与不存在债务选择（和/或货币创造）的情况相比，公共支出

可能倾向于更大而税收倾向于更少。

这是一个非常简单的结论，等于说国家债务作为税收的制度上的可替代方法，倾向于导致预算赤字。这可能显得有些重复，因为如果不借债，如果暂时忽略创造货币的能力，那将不可能出现赤字。但是，这一结论要比这种解释包含有更多的内容。引入债务作为税收的替代手段，会使个人更加难于在成本和利益之间建立联系。这是一个实证的结论，允许推论假设受到经验上的检验。此处的分析并不是说，由于可轻易举出的原因，在许多情况下，追求借款选择是不应有的。我们的分析也不是说，凯恩斯主义对预算平衡这一有效“法律原则”的破坏或破坏企图本身不合乎需要。

第四节　货币创造

公共债务的发行决不应同货币发行相混淆。没有任何事情比经济学家长期拒绝把这一区别搞清楚更使现代经济政策分析混乱了。公共债务含有在发行以后的时期支付利息的义务。货币创造不涉及这样的义务。由于这一原因，货币发行成为一种完全不同的财政操作。对于拥有创造货币权力的政府来说，有两种而不是一种方法可用来弥补由所偏好的支出率和所偏好的税收率之间的缺口可能导致的赤字。现在的问题是，货币创造在对个人的财政选择行为的影响方面怎样不同于借款。

为回答这一问题，有必要对运行中的国民经济状况作一些假设。如果资源已充分利用，或已经利用到这样的程度，即总需求的增加将导致价格水平上升而产量则不会增长，那么发行新货币就等同于对现金的使用者和持有者征收间接税。因而，在这种极限情况下，尽管被批准的公共支出和被批准的税收水平之间最初有缺口，但如果把新的货币“税”作为最后的筹资手段，即平衡手段，

那么，在任何真正的意义上，就不会出现实际的"赤字"。只要个人认识到这一点，并在他的选择权衡中能不被货币创造所造成的表面幻觉所迷惑，那么同在真正的公共债务是平衡手段的情况下相比，他将更不愿意赞成一项新的支出计划。只要他能够建立利益和成本之间的适当联系，这些成本在本模型创造货币的条件下，就能够以现期收入单位来测量。而在创造债务的情况下，可比较的成本则必须以将来收入单位的现值来计算。在其它情况不变的条件下，只要将来的税收没有完全资本化，就有一种最后的借款比最后的货币创造导致更大预算赤字的趋势。这一结论建立于个人能够消除货币创造必然导致的幻觉的假定之上。当然，这是一个重要的条件，这一幻觉的效应，可能超过这里所强调的那些作用。

第五节　货币创造和失业

当我们放弃充分就业模型时必须修正所做的分析。现在考虑相反的例子。假定存在着没有利用的资源，使得总就业和产量能够扩张而不会导致通货膨胀。在这种情况下，用货币创造弥补预算赤字并不会对现金的持有者和使用者征收现期的间接税。认识到现实中可能存在这种极限，正是凯恩斯"革命"的新奇之处。在本世纪 30 年代经济严重萧条的情况下，扩大公共支出的决定并不意味着会给作为投票人—纳税人—受益人的个人带来相应的实际成本，不论是现期还是在将来的时期都是如此。阿巴·勒纳教授的早期分析，基本上是正确的。他坚持认为，在这样的情况下，如果赤字是由纯货币创造弥补的，则公共支出就不会有潜在的实际成本。① 在这里，不论对社会还是对个人，都不存在实际的联

① 早期的说法可参见 A. P. 勒纳的《控制经济学》（纽约：麦克米伦公司，1940年）。

系，而且，没有合理的经济理由课税。在集团中的个人通过他们的国会面对赤字时，以货币创造弥补赤字也就成为经济现实向有意义的决定的逻辑转换。事实上，在这种情况下，"理想"结构是只提出支出决定的结构。若不是这样，支出决定同税收决定的完全分离，就是合乎需要的了，理想上的合理行为将必然导致同时赞成扩大支出和减少税收，直到整个经济的增长要求承认财政帐户两方的实际联系。正是为了促进财政决定的这种真正的分离，凯恩斯主义和新凯恩斯主义对预算平衡原则发动了攻击。当然，困难是，在一些情况下，"法律"原则在限制选择行为方面也许是有帮助的，但是在另一些情况下也许是不合需要的，或者相反。如果凯恩斯的攻击的最终效应是削弱预算平衡原则，那么在严重萧条时期的财政选择无疑将得到改进，因为在这样的时期，平衡制度会扭曲个人选择。然而，这一点也许正是以"恶化"高收入和高就业时期的财政选择的结果为代价的，因为在这种时期，预算平衡原则确实可以帮助最终选择者建立帐户两方的适当联系。

在正常情况下，经济将既不是处于上述意义上的"充分就业"状态，也不是处于相反意义上的"不充分就业"状态。在几乎任何时候，总需求的增加将既导致就业和产量有所增加，也导致价格有所上涨。当然，就业一产量效应和通货膨胀效应的组合，将在所谓商业周期的各个阶段变化，但是，两种效应通常都在某种程度上存在。那么，让我们考察一下个人面对联邦税收提案和联邦拨款措施时的财政选择行为。假设他假定收入支出的结合所产生的赤字将只由货币发行弥补。他将怎样建立利益和成本之间的必然

在这种情况下，通过发行附息债务来弥补赤字是不明智的。这样反而会增加以未来税收的贴现值来测量的实际成本。在资源未充分利用的条件下，这一成本是完全没有必要的。在这样的时期，利息成本可能很低这一点，并不会改变上述基本论点。在这里，相对于货币创造而言，只能根据效力原则来为债务发行辩护。

联系?在周期的所有阶段,与在征税的情况下相比,他可能将倾向于赞成需要更多收入的支出规划。趋于赤字创造的普遍倾向仍然存在。但是,政府支出计划的实际成本将在经济活动的不同阶段有所变化,而且,从观念上讲,选择行为应当包含在某种程度上承认这种变化。然而,显然,这种变化给个人的决定权衡增添了另一不确定因素。当他写信给国会议员,比如说赞成一项所提出的扩大反导弹计划时,他将预测这一扩大使他个人或私人付出多少?假定税收结构不变,而且假定在作出上述财政决策之前,收入正好等于支出,个人往往知道他的总纳税义务是多少。但是,他现在提出扩大公共支出比率,而与此同时不改变税收比率。他将怎样估计他的成本?如果计划得到批准,而且产生了赤字,物价就会上涨,国民产量就会增加,个人所承受的实际成本,将由于赤字—货币发行操作的价格和产量效应的精确分解而有很大变化。如果赤字扩大了总产量,则获得额外的导弹防务几乎不花费成本或没有成本。另一方面,如果造成了物价上涨,则只有在使个人持有和使用的现金付出实际成本的情况下,才能提供额外的防务。为了把支出提案较为准确地转化为税收—成本,个人必须预测整个国民经济中各总合变量的变化。而这种变化又取决于经济体系中所有经济单位的行为以及外部变量。很难想象个人选择权衡所涉及的相互依存会有比这更大的情况了。

第六节 债务创造、货币创造和不确定性

上述分析表明,在不论哪一种极端或极限模型,即不论是在充分就业模型还是在不充分就业模型中,货币创造作为最后筹资的制度(the residual financing institution)都比债务创造更有利于个人在财政选择中采取理性行为。如果就业实际上是充分的,货币

创造等于现期的税收，这种税收比债务发行所包含的将来时期的税收更可能被正确地权衡。在这种情况下，民主决策过程中所产生的赤字在创造货币的情况下可能要比在创造债务的情况下小。另一方面，在凯恩斯主义的不充分就业的模型中，货币创造不包含实际成本，而且很显然，与债务发行相比，这将导致较大的赤字。债务发行确实包含某些实际成本，即便个体参加者没有充分意识到这一点。结论是，在任何一种模型中，债务发行都是一种次优的弥补赤字的手段或制度。

只要能准确地了解就业—产量效应和价格效应之间的组合，对于那些允许就业—产量效应和价格效应进行某种组合的模型来说，货币创造就仍然是相对更有效的最后筹资手段。在这些情况下，如果个人知道潜在的赤字将以货币创造而不是以发行附息债务来弥补，个人就将总是能够对利益和成本进行较好的比较。然而，如果就业—产量效应和价格效应之间的组合是不确定的，就必须修正这一结论。这时，可以根据逻辑的理由支持次优的或相对没有效率的制度，因而把债务发行作为最后的筹资手段也许就是正当的了。让我们来看大致同美国本世纪60年相类似的一种情况，当时，失业率相当高，但是，对于这是由总需求不足，还是由于结构因素造成的却存在着争论。我们可以对在这种情况下的两种最后筹资制度作一番比较。强调总需求不足的人在发行公债的情况下，要比在创造货币的情况下，倾向于把计划的实际成本估计得略为高一些。另一方面，强调失业中的结构因素的人在发行公债的情况下，要比在创造货币的情况下，倾向于把支出的实际成本估计得略为低一些。采用发行公债的方法会使两种估计更近于一致，同时内在地抵消每一种估计中的误差。在误差给定的情况下，采用发行债务的方法可能会使选择行为更有理性。

第七节 “职能财政”制度

凯恩斯的思想使人激动了一阵之后（其间人们提出政策方案时很少考虑政治决策制度的结构），人们便开始较为实际地讨论预算不平衡，讨论“财政政策”，而且这种讨论仍在继续进行。在实际的民主过程中，全国政府的预算怎样才能在总的政策上使各项宏观经济变量保持所要求的数值？人们广泛认识到，“职能财政”（也就是为了宏观经济政策的目的而有意操纵预算）在收入和支出受议会控制的时候很难起作用，认识到了我们已经讨论过的趋向于创造赤字的倾向，以及财政政策手段的其它结构性弱点。而且人们不再希望职能财政会在整个周期内导致对称性。广泛地接受上述事实导致了财政政策的倡导者提出应修正基本的制度结构，提出应把决定税收率和支出率的权力从立法机构转给行政部门。人们认为，受选民（即本研究主要关心的个体公民）财政压力较小的行政部门能够更“有效”地操作预算。税率和支出率也许能够更自由地提高或降低以促进实现宏观经济目标，而且民主决策过程的内在冲突大部分也会消失。1961 年货币和信贷委员会提出，应在这方面采取行动，授权总统可以提高或降低个人所得税的一级税率以有利于采取财政政策。

让我们假定除了现在已经掌握的权力之外，这样的处理权被某一准立法团体的立法机构转移给了行政部门。那么，行政部门将有权扩大或缩减支出计划，有权降低或提高税率。如果我们假定个人的财政选择主要通过代表议会来行使，那么我们可以很清楚地看出上述变化对这种选择的影响（这正是我们关注的中心）。把额外的权力转给行政部门会进一步把对最终财政决定的有效控制权从个人手中移走，并会在个人得自政府计划的利益和他必须

通过纳税所承担的成本之间增加不确定性。显然，不可能赋予行政部门额外的权力，而不同时给予它对财政决定本身的额外权力，也就是说，对私人商品和公共商品之间最终组合的决定权力以及对公共商品组合的决定权力。

在当前美国的制度结构下，行政部门已经在相当程度上掌握了这一权力。行政部门可以提高或降低支出比率。尤其在国防预算方面，而且，在税收方面也享有一定的处理权，尤其是在同折旧有关的规定方面。另外，行政部门还正式负责提出支出预算，作为政府全部财政活动的计划。然而，正如各项建议所表明的那样，有可能进一步把权力转移给行政部门。这一变化将减少个人对决策的控制，而且，只要行政部门对来自选民的压力不敏感，或不太敏感，本章和前一章中所分析的倾向就可能被减低。在这样一种由行政部门作决策的制度下，本书所作的全部分析在性质上就会发生变化。在这种制度下，个体公民的决定，主要局限于“选择选择者”，因而也许传统的公共财政理论模型，即那些隐含地假定决策者与公民相分离的模型，将变得更加合适。

第八节 规则

由于人们认识到平衡预算对限制民主决策过程是有用的，认识到需要把预算不平衡作为宏观经济政策的一个武器，因而人们提出了各种预算财政政策规则。这些规则中最为重要的一个是“充分就业水平上的预算平衡”规则。这一规则于本世纪40年代提出，在本世纪50年代作为政策的准则而被广泛接受。在本世纪60年代，这一规则在一定程度上被“潜在国民生产总值水平上的预算平衡”规则所代替。这些是可以辩护的政策规则，但它们是复杂的、针对专家提出的规则，不能指望它们能被个体纳税人一受

益人所理解，甚至不能指望能被他的立法代表所理解。不能指望这样一些规则能显著地减轻在民主过程中放弃严格的预算平衡规则所产生的偏倚。

还有人提出了更为明确的货币供给增长规则。如果需要的话，可以要求新的货币只能通过预算发行。这样，预算赤字会成为不断增长的国民经济的一个永久性特征。但是，这样的赤字必须严格受货币增长规则的控制。尽管米尔顿·弗里德曼教授的货币增长规则对于达到宏观经济目标所需要的每日调整不太合适，但是，与在更为复杂的规则下相比，个体公民在这种规则下可以较充分地考虑公共计划所带来的利益和成本。

第九节 结论

在实际上的充分就业条件下，预算不平衡对个人比较公共服务的利益和税收—成本的能力的影响，显然是不好的。了解所偏好的支出水平和所偏好的税收水平之间的最后缺口，将不是通过公共债务就是通过货币发行来弥补，将肯定使个人不太愿意或不太有兴趣建立信息充分的财政决定所要求的财政帐户两方的联系。

然而，严格的预算平衡要求在失业时期也扭曲个人的选择权衡。在预算平衡的限制下，个人将必然过高估计在这种情况下公共支出计划所涉及的实际成本。在实际上把预算平衡和预算不平衡混合起来的后凯恩斯主义世界中，既存在有充分就业模型的因素，也存在有就业不足模型因素，因而放松预算平衡规则而又没有一个一致同意的替代规则，使得人们几乎无法对利益和成本进行合理的比较。只要政府预算用于实现所谓的基本的宏观经济目标，而又不受可预测的规则的限制，个人通过正常的民主程序对预

算的规模和组合的控制范围必定会逐步缩小。如果因为预算帐户两方之间的关系不确定，公共商品对个人的实际“价格”总是持续地和不可预测地变化，那么个人怎能回答这样一个问题：我应该“购买”多少“公共商品”？

第九章 个人选择和公共商品的不可分割性

第一节 导言

本书所介绍的分析模型包含有一个重要的假定，即财政过程中个人选择行为在某种意义上类似于市场选择，至少后者可作为进行比较的适当基准点。需要对这一假定作某种辩护，即使这样做会大大偏离“纯公共商品理论”。特别是，尽管人们公认得自公共商品和服务的利益在个人之间是不可分割的，因而有关公共商品和服务的供给和筹资的集体决策也是不可分割的，但却似乎有必要证明个人的选择行为是经得起科学分析和解释的。

这一不可分割性的存在是否导致个人隐藏其“真正的偏好”，导致个人如此行事，以致在社会或集体决策过程中无法获得共同利益的结果？由于“偷乘者”(free rider)观点在现代公共商品理论中具有重要地位，这些问题也就具有特别的相关性。如果可以证明，仅仅由于很多人分享共同利益，财政选择中个体参加者的行为便与市场选择行为不同，那么本书所依赖的方法论结构就会受到相当严重的损害。不用说，我将努力表明，由“偷乘者”观点所提出的问题，并不会出现在本书所分析的个人财政选择所处的制度背景中。当然，这并不是说，这一观点是错误的，它仍然基本上是正确的，但它仅仅是在与这里所接受的不同的选择背景下才是有关的。然而，我将说明，仅仅集体选择的这一事实对个人行为所产生的影响，并非不同于预期偷乘者因素所产生的影响。

第二节 “偷乘者”观点的概括

如果预期不会带来明显的利益，个人就不会采取涉及成本的行动。这种利益可以用他们自己的效用函数来衡量。如果一个人预期另一个人或另外一些人不管怎样都会为他提供利益，那他就不会自愿而主动地采取行动。特别是当相互影响的人数很大时，个人很可能认为，他自己的行为不会以任何方式影响其他人的行为。在这种情况下，他仅仅以他对自然环境作出反应的同样方式对“其他人”的行为作出反应或加以适应。效用最大化的行为并不表明，趋于共同目的的自愿行动是独立地或私自地采取的。承认这一事实是“偷乘者”观点的基础。该观点在许多同集团组织有关的理论和实践问题中业已进行了讨论。如前所述，这一观点在现代公共商品理论中占有重要地位，现代公共商品理论产生于萨谬尔森和马斯格雷夫的贡献。①

正如这一规范理论所表明的那样，从形式上说明帕累托最优状态在一个包括纯公共或集体商品以及私人商品的世界中的必要边际条件并不困难。然而，当试图通过似乎可行的个人选择制度

---

① 参见保罗·A.萨缪尔森："纯公共支出理论"，载《经济和统计评论》，第26期(1954年11月号)，第387—89页；"公共支出纯理论的图解表述"，同上，第37期(1955年11月号)，第350—355页。R.A.马斯格雷夫：《公共财政理论》(纽约：麦克劳—希尔图书公司，1959年)，特别是第四章和第六章。

特别集中于讨论"偷乘者"问题的著作，参见奥托·A.戴维斯和安德鲁·威斯顿："公共支出理论的若干基础"(油印手稿，卡内基技术学院，1961年11月)，以及小曼柯·奥尔森：《集体行动的逻辑》(坎布里奇：哈弗大学出版社，1965年)。

在克努特·维克塞尔的《财政理论研究》(耶拿：古斯塔夫·费希尔出版公司，1896年)一书中，可以发现对这一问题的最早的和重要的认识。

对于伦理方面的应用，参见拙著"伦理规则、期望值以及大数量"，载《伦理学》第76期(1965年10月号)，第1—13页。

把这些正式的条件转化为可达到的结果时，就会遇到困难。在这一水平上，私人商品世界和公共商品世界是全然不同的。在私人商品世界，市场或交换组织产生的结果往往符合必要的边际条件，至少是大致符合必要的边际条件，而且会受到明确的约束。个人作为消费者、企业家、生产性服务的卖者进行他们自己的选择；这些相互作用，至少在观念上能达到帕累托福利平面上的某一点。然而，一旦引入公共商品，市场组织就"无能为力了"，它不再能有效地向着由帕累托条件所定义的集团或社会最优状态的方向，引导个人的选择或私人的选择。独立行动的个人不再"好像"由看不见的手所引导了。

有关的问题是，个人对公共商品作出决策的制度能否组织得可以消除偷乘者观点所强调的行为。要做到这一点，制度就必须提供给个人一些选择，这些选择包含他自己以及其他人必须履行的明确义务，必须使能以他个人的效用衡量的结果在某种程度上依赖于他个人的选择，最后，这些选择必须把他自己对净"交换条件"的影响减少到相当的限度之内。注意，这些正是市场选择制度的特征。问题变成安排或组织"公共商品市场"制度，确保个人在两种场合中的行为类似，或至少在选择性质的内在区别所允许的程度上类似。

第三节　维克塞尔的建议

在财政理论学家中，克努特·维克塞尔占有独一无二的地位，他运用其理论观点来考察赖以作出和执行财政决策的政治结构。[①]

① 克努特·维克塞尔：《财政理论研究》。这一著作的重要部分被翻译为"公平税收的新规则"，见《财政理论名著》，R.A.马斯格雷夫和A.T.皮科克编（伦敦：麦克米伦出版公司，1958年），第72—118页。

他提议进行特定的制度改革，以把个人行为因素同这种因素对财政结果的影响分离开来。维克塞尔提出，首先必须搞清财政帐户的税收和支出之间的联系。当提出一个具体的支出计划时，还得提出所需税收的可能分布的全部系列，每一个系列都应产生足以应付支出的收入。然后，支出计划连同每一税收分配提交给议会表决，一个这样的组合获得议会的一致同意后，才可接受该支出计划。如果没有一个组合得到一致的支持，则将不得实施该支出计划，也不得课税。

批评者很快把目光集中在了一致同意规则对集团选择所施加的极端限制，而且一般地说，他们没有看到维克塞尔的建议提供了一种防止出现偷乘者问题的方法。在维克塞尔的一整套选择制度下，个人（或他的立法代表）得到一系列的可选择提案，其中每一个不仅明确说明了他必须独自承担的对共同成本的贡献，而且还明确说明了总的纳税义务在政治集团所有其他成员中的分配。通过投票赞成或反对这类提案，个人会处于同他的伙伴进行“交易”的地位。在这一实质上的双边交易中存在着标准意义上的讨价还价，因而个人将试图得到尽可能好的交易条件。然而，如果一真正有利的在边际以下的计划付之表决，将会有一些净利益，即一些纯“纳税者剩余”可以分配。因为享有讨价还价的机会，某个人或某个集团，也许会投票反对一些在他的税收份额给定的条件下将给他带来净利益的方案。如果他认为有人会提出其它更有利的方案，而又不会在各轮投票中耽搁很长时间的话，他就会这样做。然而，在不存在讨价还价的机会的时候，这种拒绝接受有利提案的趋向，是不能与“偷乘者”行为相提并论的。根据维克塞尔的规则，个人知道，除非他同意，提案就不会被接受，而他必须同其他人一起忍受拖延的结果。而在偷乘者的情况中，个人的全部行为是这样一种思想支配的，即他能够得到所提议的支出方案的利益，而又无须

同意纳税。

除了在纯边际调整的情况中以外，维克塞尔的选择制度将不会导致一个唯一的“解”。如果有讨价还价，在多维收敛点上的最后位置，将严格地取决于讨价还价过程的结果。维克塞尔规则的另一个相关的特征是，在边际以下的情况中，最后的位置将取决于方案提交给议会表决的次序。因为有许多税收方案可以获得一致的通过，提交的第一个方案将是较有可能被选择的方案。提交次序本身变成了一种讨价还价的武器。这些特征以及另一更为重要的特征，即达成一致的拖延会带来过大的成本，正如维克塞尔自己所承认的那样，使得他的制度建议不可行。然而，要说明的一点是，这些制度将消除“偷乘者”的影响本身。而我们称为维克塞尔“宪法”的这一特征可以应用于更可行的安排中。

维克塞尔承认，一致同意即使不是不可能的，也是很难达成的，因而在他讨论实施他的建议时，他实际上把这一要求修正为相对“一致”的要求。然而，他没有放弃他的基本观念，这一观念肯定是正确的，即一致性是保证真正值得提出支出方案的唯一标准，“值得”是以个人的估价进行衡量的。

第四节　立宪规则的制定

我们可以接受一致标准的最终有效性，而不必表明究竟是完全的一致，还是相对的一致应当作为进行每日财政选择的规则。在“立宪”决策的层次上（在这里可选择的对象是集团作出日常决策所需遵守的各种可能的规则），人们会看出并预计到，按一致同意规则作出每一项决策的成本可能高得叫人无法忍受，而在特定情况下，接受“没有效率”的结果似乎是有理由的。达成一致同意、讨价还价、拖延、坚持得到更好的条件，所有这些都要使用财力，都会

造成浪费，正像根据不太完善的规则进行了错误的决策所实际上造成的浪费一样。因而，立宪决策过程必须权衡进行集体财政选择的所有可能规则的利和弊，以及利益和成本。而且，在观念上，立宪决策过程应当对某一套"最优"规则产生某种一致意见。可能有许多这类规则，而且各不相同，特定的规则应用于特定的情况。因为这方面的问题已经在一些其它著作中进行了讨论，这里就无需详细说明了。①

同本章所提出的问题有关的是，一旦对进行财政选择的规则所作的立宪决策被社会所接受并保持效力，"偷乘者"一类的个人行为就不再可能发生。在这方面，采纳进行集体选择的任何规则，正好完成了维克塞尔的一致规则所要做的事情，甚至更为有效。为了更为简单和更为实际地表明这一点，让我们假定，宪法规定财政选择须由简单多数投票决策。

现在个人被要求参加集体财政决策。假定正在考虑一项支出方案，而他估计这项方案将给他带来他估价为10.00美元的利益。与该方案相伴随的是一项征税方案，他估计该方案将使他承担8.00美元的纳税义务。个人是否将被"偷乘者"因素所引导，投票反对这项财政组合，尽管它将给他带来净利益？或者他是否将直接根据净利益进行投票？首先，个人会认识到，他的投票不一定是决定性的，而仅这一点就会影响他的行为。下面我们还会谈到这一点，但是假定个人将以一种或另一种方式进行投票。他会意识到人们有可能提出取代实际上他所面对的这一方案的其它方案，而且这些方案中有些可能会作出更为有利的税收负担的分配。因此，在他的行为中仍然存在讨价还价的因素。例如，假定提出来课征的

---

① 参见詹姆斯·M.布坎南和戈登·塔洛克：《赞成的计算》(安·阿伯：密执安大学出版社，1962年)。

税是比例所得税，假定这个人的收入高于平均收入水平。他可能意识到，如果该方案被否定，人们可能会提出某一替代方案，例如一项课征人头税的方案，这将给他带来4.00美元的“纳税者剩余”，而不是现在所得到的2.00美元。根据这样的考虑，他可能投票反对课征比例所得税的方案。不过，同维克塞尔一致同意的情况相比，他这样做的可能性要小得多。在这里所描述的情况下，有利的投票结果可使个人获得2.00美元纳税者剩余。如上所述，其它税收方案可能给他带来的比这还多，但是，还有一些可选择方案可能给他带来的更少，而且后者有可能使他根本得不到“纳税者剩余”，甚至使纳税者剩余变成负数的。例如，如果他帮助否决了所提出的支出一税收组合，那么实际的选择方案可能不是人头税，而是一项累进所得税，在这种税收制度下，他可能受到净损失。正是由于他不属于其中一员的多数联盟有可能强加不那么有利的交换条件，个人在这里要远比在一致同意的规则下更没有讨价还价的劲头。大致来说，在不必一致同意的选择规则下，个人将倾向于根据自己最好的利益和成本估计进行投票。

第五节　税收制度的立宪理论

一旦承认独立的税收一支出方案的组织是很费成本的，而且一旦一项方案被否决，在任何替代的筹资计划中就不太可能再次提出它，上述结论就会大大加强。在实际运行的现实政治结构下，可以进行策略性讨价还价的余地，甚至比这一简单多数规则模型所表明的，还要少得多。正如早先所说明的那样，支出方案通常并不与税收方案同时考虑，一种“税收结构”或“税收制度”的选择，完全独立于特定情况下利益的具体分配，人们在投票表决支出方案时知道，税收实际上将根据现有税收制度在个人之间进行分配。这

意味着，支付制度和税收制度也是以“立宪”方式选择的，也就是说，一旦选定了，对于一组或一系列可能的和不可预测的支出项目来说，它们就将保持有效。

在第二编中，将在“立宪”选择的层次上讨论个人选择问题。如果是以这样的方式选择税收制度，那么可以预见到，在公共商品部门，将会显著地偏离帕累托最优状态的必要边际条件。即使对于一个单一的和纯粹的集体商品，个人的边际估评也是不同的，而且，这些条件的满足要求集团中的每一个人面对可能是不同的税收—价格。萨缪尔森和马斯格雷夫以及其他人一直强调，在财政选择中，个人将不会自愿地“隐藏”他们对公共商品的真正“偏好”。然而，只有在个人的税收—价格直接地取决于他们所表明的估评时，这才是正确的。换言之，只有在作出了某种努力给公共商品“制定”最优“价格”时，个人才会被激励采取策略性行动。然而，如果税收制度是以立宪方式选择的，则很显然，个人对公共商品的估评往往不直接决定税收—价格。这些估评诚然会决定个人将对可能提出的扩大或削减方案进行投票表决的态度，但是，它们不会直接影响他获得公共商品的单位税收—价格。根据这些考虑，当个人直接或间接地参加财政选择时，他根本不会有任何动机隐藏他对于公共商品的偏好。甚至在进行边际以内的选择时，也就是在有显著的“纳税者剩余”可在集团成员中进行分配时，也不会发生显著的讨价还价。这种可得到的“纳税者剩余”的分配，在选择税收制度时已被事先决定了，税收制度是在选择特定支出项目之前就独立地决定的。换言之，以立宪方式批准一种税收制度，也就从外部或人为地确定了在随后的财政选择中“交易所得”在个人之间的分配。

正是因为这一过程会对个人决策权衡产生影响，所以这一过程会提高集体选择本身的“效率”，而且得到的利益足以抵消纯分

配意义上必定存在的损失而有余。因而，总的说来，从长期考虑，财政结构若能使财政基本制度的“立宪”选择同在这些制度下对公共商品和私人商品组合的选择有某种分离，则可提供最“有效的”结果。

正是在这样的结构基础之上，我们在前几章中考察了各种各样的财政制度。在税收制度已经由外部决定的假定之下，我们已经分析了个人在面对一项支出决定或一项税收决定时的行为。换言之，在我们考察在个人所得税制度下，一个人将“投票赞成”还是“投票反对”一项拟议中的支出项目时，我们已指出，他的投票，不论是赞成还是反对，都不会直接影响税收负担在所有集团成员之间的最后分配。我们假定，税收负担的分配已由某一“立宪”决策确定了，这一“立宪”决策是在我们分析个人权衡时考察的选择之前所做出的。例如，在个人所得税制度下，税收一价格的型式是应纳税收入分布的函数。所产生的税收一价格中的歧视，同个人对之进行投票表决的公共服务的边际估评毫无直接联系，尽管通过需求的收入弹性存在有正常的关系。在这样的条件下，个人没有动机去作“偷乘者”；理性行为将会使他支持支出项目，他所估计的得自该项目的个人利益，将超过税收一成本。这种利益的不可分割性或普遍性，对这一选择行为不会发生影响，不过这种不可分割性要求的是集体的结果而不是个人的结果，因而会妨碍独立的数量调整。

第六节 集体选择中的个人利益

个人必须在集体决策过程的条件下以不同于所谓“偷乘者”动机的方式进行选择，正是这一事实本身会对其行为产生重要影响。这一影响不是来自公共商品和服务利益的不可分割性，而是来自

当集体结果由并非一致的原则所确定时的决策过程的性质。一个人参加集体选择时会意识到，他自己的偏好（以他在简单的直接民主模型中的投票所表示）不会是决定性的，只是在政治集团其他成员的偏好的可能的一定数量组合中才具有决定意义。他将面对这样一种可能性，即他自己的投票仅是"无关紧要的"。在投票规则给定的条件下，这种可能性会随着选民人数的增加而增加。这种可能性会导致个人不参加选择过程。①

如果参与集体选择过程真的不费成本，个人就应当有理性地参加，就应当在我们已经描述的制度下表示他的"真正"偏好。然而，如果投票本身涉及一些成本的话，理性行为可能支配他弃权，尽管有利的结果可能仍会带来净利益。这一点可以用一个非常简单的三人模型来说明。假定某个人预期，如果集体决策对他有利，他得自某一方案的利益等于三分之一，我们称他为A。然而，他并不知道B和C的偏好。假定对A来说，投票的成本是四分之一。如果要求一致同意的表决，或如果他被指定为集体的选择者，那他显然将投票，因为净利益超过了参加成本。然而，如果采取多数同意的规则，他将怎么做呢？此时，他必须估计他是否会对决策结果产生影响。如果B和C都反对该方案，A参加不参加投票过程就无所谓。同样，如果B和C都赞成该方案，A参加投票也不会取得什么利益。只有当B和C对问题有分歧时，A的投票才会是决定性的。因为他们会以两种不同的方式产生分歧，所以我们可以有总共四种B和C的偏好组合，在四种组合中，仅在两种组合中，A的投票可以控制结果。对于A来说，他可以成为集团的关键性决定者的概率是二分之一。应用这一概率计算，我们看到，A得自参加

① 安东尼·唐斯已经讨论过了合理避免投票的问题，尽管其背景同这里所提出的背景不完全相同。参见唐斯：《民主的经济理论》（纽约：哈珀出版公司，1957年），特别是第十四章。

投票而不是得自有利的决定的个人"预期利益",仅是六分之一,少于我们假定是四分之一的投票成本。结果是,在这种情况下,A将不参加"选举",结果将由那些更有兴趣的或其投票成本更少的人来决定。

尽管这一例子大大地夸张了参加决策的成本,它还是表明了要说明的观点,而且应该指出,随着集团的增大,即使成本减少到非常低的水平,也会出现类似的结果。注意,个人在这种情况下通过合理的弃权,不是在"显示虚假信号"或"没有能够隐藏他的真正偏好"。给定他所面对的情况,他通过弃权充分表示了偏好。①

个人将怎样做出是否投票的决定?在我们的简单例子中,我们假定个人会对有利结果的净利益(利益减成本)作出估计。然而,前几章已经说明,获取关于预期利益和预期成本的信息是要花费成本的,而且在每一特定情况下为收集这类信息所作的投资是有一定的"最优"水平的。除了这个被忽略的因素以外,在任何一个集体决策中,还存在着内在的不确定性。也就是说,即使个人知道自己的投票可以决定结果,即使他可以获取关于预期利益和成本的最充分信息,在现实世界中的任何税收制度下,由于所有其他纳税人可以自由地通过他们在私人市场选择中的行为来改变纳税标的,也还是存在着额外的不确定性。因而,在任何现实的情况中,个人必须根据对所有这三种因素都起作用的了解采取行动。他不能够准确了解他的同伴在改变总的纳税标的方面将要怎么做;他不能够把可选择的集体结果准确地转化为私人的或个人化的利益和成本;他不能够准确地预测他的伙伴究竟是赞成还是反对某一

① 这一观点已由戴维斯和温斯顿的"公共支出理论的若干基础"一文以具体的"偷乘者"问题的例子说明了,我自己关于弃权的讨论是对戴维斯—温斯顿观点的扩充。一个有关的观点,即对阿罗关于一般不可能性定理的讨论的批评,已由詹姆斯·S.科尔曼提出。参见科尔曼:"社会福利函数的可能性"(油印品,约翰·霍普金斯大学,1964年11月)。

方案。面对这一系列情况，个人可能表现得相当有理性，可是他的行为可能仅仅间接地类似在市场选择中的理性行为。三个困难相互加强。如果了解到他自己的投票将仅在一定数量的伙伴的偏好组合中才是决定性的，那他将只作较少的努力获取可选择对象的信息。反过来说，如果他知道自己只能获得不完全的信息，知道可选择结果的效应的内在不确定性仍然存在，那么，即使他知道实际的效应，即使参加投票可能是合理的，他也往往会不参加投票。

承认这些困难，会使提出有关财政选择中的个人行为的"系统理论"很复杂。即便是在极端简单的模型内也是这样。然而，知道"提出系统理论"的困难是一回事；拒绝作出这样的努力是另一回事。我们应该尽可能地搞清集体选择过程在民主政治组织中的意义。不论能否提出适合的模型，我们都知道，个人的确直接或间接地参加财政选择。他们做出决定；他们选举对财政事务作出许诺的代表；他们偶尔在公民投票中表决；他们支持这个或另一个政治党派；他们参加压力集团；他们给议员或报纸写信；他们写发言稿；他们写书；他们同他们的邻居谈话；如果承认这一点，那么就几乎无法否认制度对他们行为的影响。不同的制度往往产生不同的反应方式。

简单的模型对于思想的分类是至关重要的，但是这些模型会使积极的结果和理论的弱点都被夸大。上面所提到的三个困难，并不一定像表面看到那样会严重妨碍个人的行为。财政选择中的不确定性固然很大，但这些不确定性是被限制在一定限度之内的；可以想办法减少获取信息的成本；个人对于其他人的偏好也的确有一些了解。

第七节　结论

这一章有一个方法论方面的目的，那就是要证明，同公共商品和服务相关联的不可分割性这一事实，并不会使所有力图把集体选择简化为个人行为权衡的努力失败。换言之，本章可以说是在为全书所采用的分析方法作辩护。我已说明，“偷乘者”的观点在独立的自愿行为中是有效的，但是，当选择的规则或制度事先确定时，则失去了它的相关性，不论这些规则是维克塞尔的一致性或近乎一致性，还是包括简单多数在内的任何其他规则。在个人行为中讨价还价的因素仍然存在，但是，因为税收制度是以“立宪”方式选定的，通常不能根据具体的支出方案进行调整，所以这些因素在财政选择中大都被消除了。面对这一背景下的可选择对象，个人没有动机隐藏他对公共商品的“真实”偏好。虽然个人之间的利益是不可分割的，但这一事实丝毫不会修改上述结论。

集体选择的结果必然适用于所有的人，而不是个别的人，这对个人行为产生的影响，往往不同于我们讨论“偷乘者”观点时提及的影响。个人不一定参加集体选择，仅仅在某些情况中，他自己的投票才是关键的或是决定性的。由于认识到了这一点，即使预期会从有利的结果中得到净利益，或预期会从不利的结果中承受净成本，个人有时也会弃权。这类弃权本身就是“行为”。但是，所有这些却使得集体选择中的个人行为不像市场选择中的行为那么好分析。

第十章 财政幻觉

第一节 导言

在至此为止的分析中，我们假定个人可以“正确地”估价可选择对象，正确的程度由效用最大化行为所限定。这并不是说只有可观察到的实际数量是有关的。如果这是实际情况，对决定的制度性影响将不会存在。如前所述，在不引入行为的幻觉因素的情况下，制度会影响对信息的投资，会影响具体结果能够被预测的确定性，影响个人参加选择的动机以及其它选择行为。本章通过考察财政幻觉而补充了前面几章，并考察了各种财政制度在产生财政幻觉方面所起的作用。

面对无知或不确定性时的行为和存在幻觉时的行为之间的区别是模糊的。在不论哪一种情况下，若不存在不确定性或幻觉，行为就将不一样。如果选择者不掌握关于可选择对象的充分信息，而且他半信半疑，那他就会对可选择对象形成不完全的概念。如果他受某种幻觉的影响，他就会对可选择对象形成错误的概念。然而，对他的选择行为的影响也许是一样的。首先似乎有理由说，可能性因素在第一种情况下要比在第二种情况下更为重要。然而，由于若干原因，这一点不一定有助于区分结果。首先，幻觉可能采取预期的形式，这种预期可能过高估计了或可能过低估计了“真实”情况。其次，更重要的是，必须考虑的可能性因素必然是主观的和无法观察到的。最后，幻觉可以是乐观的，也可以是悲观的。①

① 通过对“货币幻觉”的了解，经济学家已非常熟悉幻觉下的行为了。个人被假

幻觉下的行为不一定是非理性的。行为没有理性的个人会进行前后不一致的选择；其行为方式观察者无法进行预测，即便其效用函数保持不变。实际上，受幻觉影响的个人，其行为是前后一致的；在两个不同场合，给定同样的选择情况，若"从经验中的学习"没有消除幻觉，若他的效用函数在这期间没有发生变化，那他往往会作出同样的决策。从概念上讲，如果知道幻觉对选择行为的影响，客观的观察者就能够进行预测。这等于是说，对幻觉下的个人行为是能够进行"理论概括"的，而对真正非理性的个人行为则不可能进行"理论概括"。①

当个人察觉到可选择对象的特征时，便会产生幻觉；非理性是"心灵"的一个特征。由此我们便能够"解释"为什么一个人在沙漠的幻景中能够"看见"水。艺术家可以利用他对普通感官知觉的了解来创造幻觉。② 显然，社会选择制度也能够创造幻觉，这类制度

定根据货币价值而不是实际价值进行选择；工会拒绝削减货币工资，却默认通货膨胀造成的实际工资的削减，就是一个证明。这究竟是不是幻觉下的行为，这里无需加以讨论。

① 从某种意义上说，幻觉下的行为是"不合乎逻辑的"，以同"合乎逻辑的"或"理性的"或"非理性的"相区别。这是帕累托所使用的术语，他认为财政过程中的个人行为就具有这一特性，他的话值得引证一下。在给桑西尼的信中，帕累托说：

"你关心财政科学，这很好。在这个领域，有各种事情可以做。人们称它为科学，但它甚至不是一种艺术。有必要从两方面解决问题。一方面是纯科学，即你向我提及的那一方面。另一方面是综合；即研究具体的现象，看看是否存在能够变成纯科学的规律性的东西。不要着急。如果你要写的话，就写些专题文章；但是对于一般的科学方面，则要等到你的研究已经相当成熟之后。主要的困难是你必须建立一个全新的体系。

"应该强调指出，力图获得最大效用的纳税人，只能向你揭示现象的一部分，通常是非常小的一部分。纳税人不了解税收造成的许多结果，或更一般地说，纳税人不知道许多金融交易造成的结果。因而，他的行为不是政治经济学所研究的那种合乎逻辑的行为，对这种行为作理论概括不那么困难，而纳税人的行为却是不合乎逻辑的行为，对这种行为作理论概括是极为困难的"（以上译文是我翻译的）。G.桑西尼：《维尔弗雷多·帕累托通信集》（帕瓦多，1948年，引自莫罗·法西亚尼："帕累托对财政学的贡献"，载《经济学家杂志》（1949年），第156页。

注意，帕累托并没有拒绝考虑把理论应用于财政过程中的不合乎逻辑的行为。

② E.H.冈布里奇出色地说明了幻觉在艺术中的重要性，他的说明对于非专家

的这方面的问题是值得研究的。

第二节 财政分析的意大利背景

说来叫人感到奇怪，"财政幻觉"一直没有得到较为透彻的分析。个人进行财政选择时不得不依赖的制度会产生创造幻觉的作用，而且这种作用可能大得足以改变个人的行为。然而，这一思想却基本上仍处于现代财政论述的范围之外。一项极为重要的贡献是由意大利学者阿米卡尔·普维亚尼作出的，在本世纪初，他发表了他的重要著作。这些著作被人忽略了，甚至也被意大利人忽略了，直到莫罗·法西亚尼在他于1941年发表的受到广泛欢呼的论文中再次介绍它们。① 只是在本世纪50年代，普维亚尼的贡献才被广泛承认。1960年，他的著作的德文版问世。② 我对普维亚尼的讨论（见我论述意大利传统的专著），③ 据我所知，至今仍是概括他的观点的唯一英文文献，尽管现在有人计划把其著作全部翻译成英文。④

与在英语世界发展起来的财政理论相比，在意大利发展起来的财政理论与政治制度的结构联系得要更加紧密得多。从传统上说，意大利人就一直惯于明确说明他们借以讨论和分析财政组织的政治模型。这导致产生了两个并列的财政理论分支。一些主要的

来说也是很有趣的，参见他的《艺术与幻觉》（伦敦：费登出版社，1960年）。

① 普维亚尼的两部基本著作是《论公共收入的幻觉》（佩鲁贾，1897年）以及扩充版《论财政幻觉》（巴勒莫，1903年）。莫罗·法西亚尼在其《财政学原理》（第二版，都灵，1951年）第一卷中，详细引证和讨论了这两部著作的内容。法西亚尼的这部著作的第一版于1941年发表。

② 阿米尔卡·普维亚尼：《财政管理中的幻觉》（柏林，1960年），附有G.施默尔德斯教授的导言。

③ 参见我的《财政理论和政治经济学》（查佩尔希尔，1960年），第59—64页。

④ 在伊利诺斯大学的查尔斯·戈茨的指导下，正在进行这项翻译工作。

人物，如弗朗西斯科·费拉拉、安东内奥·维蒂马科和莫罗·法西亚尼，扩大了他们的研究，使其至少包括两个政治模型，其中一个是“民主的”，“合作的”，“自愿的”，或“个人主义的”（这些术语被不同的作家所使用）。另一个是“暴君的”，“垄断的”，“精英人物统治论的”，或“君主的”。

其他学者基本上都是根据这两个相互对立的模型中的一个或另一个进行著述，而且除了那些试图同时发展两个模型的重要人物之外，意大利的各种财政著作都可以划归为这两类。普维亚尼的财政理论是建立在国家是“垄断的”这一假定之上的。为了充分估价普维亚尼的贡献，需要讨论一下这一政治模型。国家或政治单位在这里并不被看作是黑格尔所说的那样独立的、超个人的实体。在这一限度内，甚至“垄断”模型也仍然是个人主义的，在基本内容上与有组织的相对立。然而，在假定普遍参与的意义上，政治单位是不能被认为是民主的。相反，国家是一个机构，通过它，一个集团的人，即那些有权的人，把自己的意志强加给另一个集团的人，即那些被统治的人。这实质上是一种强权政治理论，即一种“统治阶级”模型。这种理论本身同马克思的理论相类似，尽管它在内容上不是马克思主义的。统治阶级不一定具有特定的经济特征，而经济现实也不一定决定统治者和被统治者的分界。帕累托和莫斯卡较充分地发展了这一政治模型，他们指出，在任何时候，全体公民都可以被分为两个集团，主导者和被主导者。从根本上说，这一概念是建立在对实际民主政治秩序的可能性的否定之上的。

人们不难看出，如果一个人以这种“观点”看待政治过程，那他所建立的理论就可能显然不同于如果他把政治过程看作是名副其实的“个人主义的”民主过程的话他将建立的理论模型。假设将是不一样的，因而对同样一些事实所作的解释将是截然不同的，正如西方和马克思主义对于当前事件所作的一些相互对立的解释所表

明的那样。

根据统治阶级模型，财政结构是一种制度工具，通过这一工具，那一为全社会作决策的阶级，从被统治阶级或被统治集团那里强索资金，以提供统治阶级希望看到提供的商品和服务，或为此而筹措资金。统治集团可能是，也可能不是狭隘而自私自利的。被统治集团的成员只能对他们所处的境况作出反应；他们绝不会主动采取直接行动。可以预料，这一集团会反抗统治阶级向他们征税的努力，而且可以理解，这一集团几乎没有或根本没有同统治者“合作”的意识。因而统治者的目标便是安排或调整财政结构，以便有效而最大限度地减少被统治阶级的反抗，从而获取充足的收入。

在这一背景下，财政理论者的任务变成了解释统治阶级在组织制度、作出有关公共经济的基本决策中的行为，以及解释被统治者或被剥削阶级反对征税的行为。解释统治阶级行为的一个方法，是把自己放在他们的地位上，并问：如果目标是使被统治集团的反抗和不满最小化，那么应该采取什么行动？这一方法是马基雅弗利在其《君主论》一书中首先采用的，是一种被广泛采用的（也是被广泛误解的）方法。普维亚尼以这样一个问题来探讨财政组织理论：如果统治集团希望最大限度地减少纳税人对于任何给定的税收水平的反抗，那它会怎样着手组织财政制度？他非常明确地指出，他没有假定统治阶级实际上会问这样的问题，或它会直接以达到这一目标为目的。普维亚尼颇有洞察力地指出，在每一特定选择情况下，统治当局即决策当局的行动，很可能主要是由采取最小反抗的道路的短期目标所激励的。但是，整个行动方式通常却可以由包含有一些假想目标的模型来解释。所有的经济学家都熟悉这类模型。正是以这种方法，普维亚尼考察了财政过程。他以一般假设的形式回答了上述问题。统治集团总是尽力创造财政幻觉，这

种幻觉会使纳税人觉得所承受的负担比实际上的负担要轻，使受益人觉得提供给他们的公共商品和服务的价值比实际上的价值要大。税收和支出的各种制度如此组织起来以创造这一系列的幻觉。接下来，普维亚尼考察了当时的财政结构以检验他的基本假设。现实财政制度的发展在多大程度上能够用这一假设来加以解释呢？

第三节　普维亚尼的制度系列

普维亚尼使他的假设太一般性了，在一些情况下，他似乎过分夸大了这一假设，把它弄得面目全非。不过，有必要简单地考察一下他讨论过的一些制度，看一看他怎样根据幻觉假设来解释这些制度。预算的两方都包括了：幻觉是通过税收和公共支出计划创造的。然而，税收方面更为重要，我们将更为详细地讨论税收。

课税中的财政幻觉。① 课税和征税中的幻觉可以以几种具体的方式引入，并非所有这些方式都同样重要和同样有关，尤其是在现代背景中。我们可以例举出并依次讨论一下这些方式。

1．实际上用来生产或供给公共服务的资源总额与这一总额中的个人化的份额之间的联系，对纳税人来说也许是模糊的。换言之，个人在公共支出的机会成本中的份额可能被掩盖了起来。这类幻觉至少会在五种不同的税收制度下产生。

第一种是利用从公共产业中获得的收入来为政府活动提供资金。在这种情况下，个体纳税人未能认识到，如果收入不是这样利用，它们会以降低普通税收水平的形式返还给他们。这里不必详细地讨论这种制度。从历史上说，公共产业是公共收入的重要来

① 本节所作的概述依据的是以下两本书，即普维亚尼的《论公共收入的幻觉》和法西亚尼的《财政学原理》第三章。

源。但是，在上一世纪，这一来源在非社会主义国家相对来说已变得不重要了。当然，目前在社会主义国家，得自国有企业的利润是用来为公共服务提供资金的，因而普维亚尼在这里所提到的幻觉，再一次充当了使人们普遍默许公共服务扩张的一个因素。

属于这一大类的第二种制度，对于我们的目的来说意义更为显著。一旦税收实际上被计入个人对私人商品和服务所作的支付中，就会产生幻觉。特定消费税就是如此，这种税在名义上被计入了某一私人商品或服务的价格中。在这里，个人必须调整他的购买，以使该商品包含有税收的价格与任何其它商品价格的比率等于这两种私人商品相对边际效用的比率。在这里，个人在进行调整时没有明确认识到他对某一公共商品或服务所作的支付。因此，个人很可能在相当程度上忽略所支付的税收额，而且，在一些情况下，他可能完全不知道税收。普维亚尼说，在一项税收已经存在了一段时间的情况下，幻觉更为显著。最初，当一种私人商品的价格因为税收而上涨的时候，对购买者来说，影响可能是明显的。但是，当制度存在了几个时期之后，机会成本就不会被纳税人所意识到了。

公债是普维亚尼包括在他的第一大类中的第三种制度。他接受了李嘉图的基本观点，即缴纳一种一次性的赋税与按一定比例每年连续缴纳另一种总额与此相等的赋税，从某种实际意义上说是相等的。但是，普维亚尼说，个体纳税人并不表现得似乎这两个选择对象是相等的。有些奇怪的是，他没有充分讨论纳税人可能不能够对公共债务所涉及的将来税收进行贴现，即进行资本化。开始时他似乎承认，的确会发生这种资本化。然而，即使如此，普维亚尼仍认为，发行公债（这些公债将由年度税收来偿还）将不会受到征收一种一次性赋税所遇到的同样程度上的抵制。因为在发行公债的方案下，个人获得了对资本价值的“控制”，所以便产生了普

维亚尼所强调的那种幻觉。尽管由将来税收的资本化价值所产生的纳税义务会完全抵消这种控制，但人们仍希望控制资本价值。因为有这种对资产的控制，所以个人宁愿在长期内纳税。当然，这类“资产幻觉”可能扩大到私人债务及公债。①

普维亚尼包括在他的第一大类中的第四种相关的制度，是通过通货膨胀即通过货币发行来为公共商品和服务筹资。显然，这种筹资方式使得个人很难确定他在由政府所筹资的和所提供的服务成本中的份额。普维亚尼正确地指出，通货膨胀实际上类似于充分就业条件下的间接税。

控制财政机器的统治集团借以制造幻觉、使个人看不清自己在政府服务总成本中的份额的最后一种手段，是作出假的许诺。这种手段往往采取特别使个人认为各种各样的支出计划是暂时的和短期的形式，而实际上，这些计划一旦开始实施，就会维持下去。这样，纳税人将不得不承受比他最初所预期的高得多的成本。而且一旦一项计划开始实施，为了其延续而向纳税人提出传统的“滞留成本”的证明，就比较容易了。

2. 使人看不清公共商品和服务的实际成本，不是导入财政幻觉的唯一方法，尽管这是最为重要的方法。第二类方式包括那些把纳税义务同纳税人可能认为“有利的”某一时期或某一事件联系起来的支付制度。普维亚尼的这一富有创见的思想来源于他认识到，独立的个人决定会受到暂时事件的影响，而且，个人的态度会随着这些事件有显著的变化。打扑克时人们常说的一句话是，“总赢的人买酒喝”，尽管在没有赢牌时，胜者可能比其同事更没有钱买酒。当然，“冲动性购买”是一种重要的市场行为现象，但是，它

---

① 在一篇题为“公债、成本理论和财政幻觉”的论文中，我已经较为详细地讨论了这一问题。该文收入了詹姆斯·弗格森所编的《公债与未来几代人》一书（查佩尔希尔：北卡罗来纳大学出版社，1964 年）。

对于普通消费者的意义由于市场过程的不断反复而减少了。在县城集市上，人们购买日常用品的冲动，要少于购买洋娃娃的冲动。个人并不是自愿地“购买”政府的服务，而且，肯定不是出于冲动。然而，普维亚尼意识到，如果税收制度可以安排得使个人只是在一些带来非常有利结果的临时事件发生时才面对纳税的必然性，那么，政府的商品和服务的实际成本将看起来不那么繁重。有些税收制度便可以用普维亚尼假设的这一扩展来部分地加以“解释”，尽管关于这一效应是否能够归于任何严格意义上的“幻觉”还是成问题的。

在让渡、遗留和赠送财产时对受赠人所课征的税，就属于这类制度。假定一个富有的叔叔死了，给他的一个侄子留下了一百万美元的财产，而他的侄子并没有料想到会得到这笔财产。那么很显然，在宣布的一瞬间，遗产继承人对这一遗产被课税的“感受”，与他对例如在获得遗产五年以后被课征等量的普通税的“感受”，将是不同的。

然而，同样的推理也适用于对资产让渡课征的各种税。除了严格的以对等的条件进行的交换之外，任何交换也许都会给交易双方带来净收益。因此，在存在明显收益的情况下，在交易完成的时候征税，在纳税人看来，比在另一个时候课征等量的税，显得不那么严重。

3. 导入财政幻觉的第三种方式，同前面所讨论的那种方式紧密相关，是对在发生值得纪念的事情或愉快事情时所提供的名义上的服务所收取的直接费用。普维亚尼提到了结婚证书费、打猎证书费、娱乐证书费、毕业证书费等等。他依据略有不同的、但是类似的推理来“解释”对扑克牌、台球桌和彩票课征的税。仅在开业时课征的营业执照税可以根据所有未来经理的乐观态度来解释。

4. 普维亚尼说，统治阶级还会利用公众对社会问题的态度的变化来作为课税的基础。如果一种特定的态度在社会中很普遍，也就可以趁机利用这种感情来课征某种税，使得负担与在其它情况下相比显得要轻。普维亚尼说，在富人担心穷人暴乱的时候，旨在把收入重新分配给穷人的税收，是比较容易被人所接受的，他的这种说法似乎把他的引起争论的假设推广的过分了。另一方面，他认为，直接征收某些税可以作为获得某些社会集团对其它社会变化的默认的工具，他的这种观点倒有一些合理性。例如，在对企业利润课税时，对企业家所作的解释常常是，这是对劳动集团的政治贿赂，以获得它们对其他措施的政治支持。尽管普维亚尼对税收政策的这些方面发表的意见，正如他的大部分著作一样，是令人感兴趣的，但是这些意见却无助于根据他的幻觉假设得出具体的结论。他似乎并没有适当地区分以下两者，一是“解释”在各社会阶级的政治行动给定的条件下，为何会课征某些税收，一是“解释”个人对税收的反应。只是在解释个人对税收的反应时，才可观察到财政幻觉本身。

5. 普维亚尼认为，统治阶级为了使人们普遍接受某种税，往往会以如果这种税不被批准而可能出现的最可怕后果来威胁国家，他的这种观点是以坚实的理由为根据的。这些“恐吓策略”往往使得特定税收方案的替代对象显得比实际上更糟，而且很显然，只要这类策略起作用，就会产生一种财政幻觉，而这种幻觉会影响个人的反应。在现代的财政背景下，这类策略在支出方面也许要比在税收方面更为人们所熟悉。现在可以或多或少地预料到，官僚集团会威胁国会和公民，如果不再执行某些支出计划，将会带来灾难性后果。

6. 如果可以分解一个人的总纳税负担，使他面对无数小税而不是若干大税，就会产生幻觉。例如，如果一个人所支付的所有税

都归并为单一的个人所得税，那么他将肯定会意识他在维持政府服务方面所承担的成本。因此，在普维亚尼看来，在垄断国家，财政制度往往较为复杂，较少依靠普遍性的、有广泛基础的税收。

7. 在税收方面创造幻觉的最后一个也是重要的一个方式，是在个人不能实际了解谁最后支付的情况下课税：即在不知道税收归宿的情况下课税。这一幻觉显然类似于所讨论的第一类幻觉，也类似于前几章中的一些讨论。显然，归宿不定的税收制度所涉及的不确定性，确实会对财政选择产生影响，不论是否把这视为幻觉。

公共支出中的财政幻觉。普维亚尼的基本分析也推广到了财政帐户的支出方面，尽管看来有些不太适合。有关课税的一些观点反过来可以应用于支出计划。然而，普维亚尼强调，支出方面流行的是较为一般的方法。其中最为重要的一个方法，是政府往往不让公众看到预算计划的规模和真正性质。通过从历史上探讨财政制度的演进，普维亚尼注意到，有几个世纪，在国家帐户和国王的私人帐户之间没有进行区分。即便最后完成这一基本区分时，国王秘密使用税收的权利仍然保持了下来。当然，逐渐地建立起了向议会说明税收使用情况的制度，但是，即使如此，统治阶级也往往夸大支出需要，掩盖真实情况，以课征额外的税。

在早期，以这种方式创造幻觉的可能性因不存在系统的会计和预算技术而大大加强了。即使在最为现代化的预算制度下，预算的绝对复杂性也使仔细的检查根本不可能。公民至多仍然只能非常粗略地了解公款的分配情况。在这一必然无知状态下，政府发现可以比较容易地操纵预算项目，使之看起来较多的款项用在了较“受人欢迎的”计划上。

第四节 普维亚尼贡献的发展和在民主背景下的推广应用

尚没有人作出努力详细地讨论普维亚尼的观点。在本世纪60年代，他的许多观点看上去都过时了。不过，现代批评家不能不深深感到，普维亚尼的基本思想仍然具有相关性。普维亚尼的假设提供了一个考察财政结构的全新的角度。甚至应用于现代政府的背景之下，它也有些帮助。

普维亚尼的论述是根据这样一个假设，即财政制度是由统治阶级即精华集团在比其自身范围广大的政治社会内建立起来的。在当代，法西亚尼推广应用了普维亚尼的思想，他在其论著中题为"垄断国家中的财政"那一章，讨论了财政幻觉。在本书中，我们已经明确地接受了相反的政治结构。我们已经假定，政治结构基本上是民主的，以某种最终意义上说，财政决策是由政治集团的所有成员通过某种投票过程作出的，不论这是直接的还是间接的。然而，政治假定中的这一区别，不一定意味着普维亚尼的分析就没有价值了。正如法西亚尼所指出的，即使在最为"民主的"国家，也很难去掉精英集团模型的全部痕迹。只要存在这样的痕迹，普维亚尼的分析本身就有其相关性。在这里，我要比法西亚尼走得更远，认为甚至在充分民主的背景下，不论最初的组织动机如何，财政制度均能够根据它们产生财政幻觉的倾向进行分析和排列。这从本质上说是一种实证方法，不涉及产生制度的"原因"，而是接受制度的现状，然后试图分析它们的影响，本书就采用了这一方法。对于这样一种方法来说，政治背景并不像在前几章中那样重要。正如普维亚尼的分析可以作为本书所作分析的补充一样(本书假定财政选择是在民主背景下进行的)，本书也可以作为非民主背景下普

维亚尼分析的一个补充。修改前几章的讨论，提出一“财政反应”理论，而不是一财政选择理论，将不是很困难的。

第五节 现代制度下的财政幻觉

普维亚尼通过一个与英语批评家们所使用的“不同的窗口”来考察整个财政过程。根据他的观点，制度可以由统治阶级剥削被统治阶级的无意识的动机来解释。然而，通过较为仔细的考察，我们发现，普维亚尼只不过明白说出了一些也被功利主义者所广为接受的财政组织准则而已。很有趣的是，适用于民主背景的财政理论，根本不是根据英国人的传统提出的。相反，从新古典经济学和功利主义伦理学所演化而来的，是基本由埃奇沃思和庇古所提出的“最小总牺牲”的税收原则。如果这一原则值得注意的话，那就必须承认，作为一项准则，它非常类似于普维亚尼的财政幻觉，因为，创造幻觉而不是使纳税人的总牺牲最小并由此使纳税人的反抗最小的目的是什么呢？普维亚尼在政治上是个现实主义者，他没有假定政府既是专制暴君的又是仁慈的。与此相对照，埃奇沃思一庇古原则只适用于专制暴君的背景，在这种背景下，专制暴君是完全仁慈的又是拥有所有权力的。这种背景显然同民主背景不相关，而且因为专制暴君不必公开担心纳税人的反应，因而他必然是拥有所有权力的。在这两种概念中，不论是普维亚尼的概念，还是埃奇沃思一庇古的概念，都是独立于支出一方对税收一方进行考察的，这当然意味着一个非民主的结构。在民主的背景下，不论是“最小总牺牲”，还是“通过幻觉使感觉到的负担最小化”，都不适合作为财政组织的准则。相反，财政组织的准则应当是，允许个人通过集体决策制度的结构“购买”公共商品和服务，购买方式应使他们在公共商品和服务与通过私人市场过程生产的商品和服务之

间的选择尽可能地保持“中性”和“不被扭曲”。

如果我们返回到古典经济学家，考察一下由亚当·斯密所奠定的课税准则，我们就会发现，对纳税人“方便”是一项准则。赋税的课征应该使支付尽可能地方便和宽松。这一准则已经在许多手册中反复重申。毫不奇怪，这一方便准则，是接近于普维亚尼模型中统治阶级所采用的那一准则的。如果我们考察一下那些主要是根据方便标准而被接受的制度，则这些制度便可以用普维亚尼模型来考察。

普维亚尼模型中的统治阶级总是试图创造乐观的幻觉，让纳税人感到与在其它制度安排下相比，他支出的“较少”而得到的“较多”。然而，如果我们完全不考虑动机，仅仅考察实际存在的制度，就不一定认为现有的财政幻觉总是乐观的幻觉了。也有可能产生悲观的幻觉。

预扣收入作为税收的支付。第二次世界大战以后，在美国，很大一部分个人所得税是通过从雇员薪金或工资中扣除税款的方式课征的。雇主充当了收税官，而雇员则没有直接得到在来源上预扣作为税款的那部分薪金或工资。美国所得税制度中的这一受到广泛赞成的“改革”，几乎完全是根据增加对纳税人的方便这一论点而得到支持的。如果普维亚尼复生的话，他肯定会指出，预扣税款最有可能产生典型的幻觉。

预扣税款其实就是普维亚尼所说的第一类制度，这类制度往往使纳税人看不清他维持公共服务的机会成本。如果个人在支出之前并没有得到收入，那他是不会像在得到收入以后再把它支付出去那样“意识”到公共服务的实际成本的。在这方面，预扣税款影响个人行为的方式，同间接税很相似。

这是否意味着对纳税人“方便”不应该是税收改革的一项标准？是否应该使纳税人以最麻烦的方式缴纳税款？对这些隐含的问

题的回答显然是否定的。在未采用预扣税款这一方法以前，个体纳税人被迫在春季帐户结算时一次付清一年的纳税总额。这种做法很可能会产生最为悲观的幻觉，使得政府的成本在某种相对的意义上显得过大。从概念上讲，“理想的”制度安排，应当是使个人为公共商品和服务作出“支付”的方式类似于他们购买耐用消费品的最为方便的方式。总的说来，根据预扣税款后所申报的收入而按季纳税，会使人们对所得税结构作出“合乎逻辑的”反应。正是不存在任何转移支付的意识，不存在任何每月每季的支付清单，代表了预扣税款的可疑特征，并有可能导致产生普维亚尼式的幻觉。①

所得税比率结构中的累进。如前所述，悲观的幻觉以及乐观的幻觉都可能产生，尤其是当没有普维亚尼意义上的具体的幻觉设计指导制度的组织时。累进制度在直观上很可能会使纳税人过分感受到税收负担。这种效应产生于平均税率和边际税率的分离，以及可以观察到的个人往往根据边际税率考虑问题的倾向。这一幻觉，如果存在的话，会由普通报纸上和政治辩论中关于税率结构的讨论来维持。

对于某些目的来说，边际税率是同分析个人选择有关的一个因素。在调整他在私人部门中的行为时，在决定他应该获取多少应纳税收入的过程中，个人会根据边际税率表而行动。然而，在选择应该供给的公共商品的数量时，在权衡公共服务的利益和对他个人所施加的税收成本时，个人会根据平均税率来考虑问题，而且当总税收需求变化时，会根据平均税率表来考虑问题。不过，他可能受到累进结构的引导，错误地认为并表现出似乎公共商品和服

① 得出某些不同结论的一个讨论，可参见弗朗西斯科·福特：“论预扣所得税的方法”，收入《加坦诺·津加利纪念集》（米兰：吉弗里出版公司，1965年），第209—230页。

务是按某一“负数量折扣”表提供给他的，即按某一不断上涨的边际价格提供给他的。①

在这里，该假设的一个含义是，即使在比例税制下和在累进税制下某个人的纳税义务完全一样，他在前一种税制下选择的公共服务的数量，也会大于他在后一种税制下选择的公共服务的数量。这一含义至少在观念上是可以得到检验的。

社会保障税。现代的美国老年和幸存者“保险”制度，看来正好应受到普维亚尼的批评。几乎每一个人无须详细分析或了解这种制度，就会看得很清楚，促进建立所谓“保险”制度，意味着保险统计上的独立和完整，因而会使参加者看不到成本和利益的真正数量。这究竟是不是创立这种制度的人的真正意图，我们在这里无需加以讨论。事实是，该制度作为联邦政府经常预算帐户以外的独立的信托基金帐户，根据私人财务标准衡量，从保险统计上说资信并不好。而且，该计划的持续存在将取决于财政部在现期内向对该制度提出的要求权提供资金的意愿。为该制度出资的人仅仅为他们所得到的利益中较小的一部分提供了资金，尤其是到目前(1966 年)为止情况是这样，其余的资金必须从现期对未来受益人课征的税款中获得。只要现期的出资人认为，增加社会保障税总的说来是为了给他自己的退休金积累资金，从而默许对他自己以及名义上对其雇主课征的社会保障税的不断增加，那么，与他如果知道增加这种税仅仅是为了满足对受益人的现期支付需要相比，他反对增加这种税的意志就会较弱。他受到了普维亚尼式幻觉的影响。如果对这种制度的未来要求权，以及满足这种要求权所必需的未来税收可以适当地贴现，那么参加这种制度的人就会

---

① 如果所面对的是随着数量的增长而不断上涨的边际价格，那么选择就会被扭曲，致使个人选择的数量少于他的最优偏好的数量。这一效应同在数量折扣下的调整所导致的效应是相反的。

认识到，从净值来说，以现值计算的成本明显大于以现值计算的利益。人们既没有广泛地对这种制度表示不满也没有广泛抵制这种制度，这一事实证实了幻觉存在并且起作用的假设。然而，即使雇员认识到现存制度从保险统计上说是无偿还能力的，即使他们能够消除财政幻觉，他们也不会拒绝这种保险方案，因为他会预计到在他自己退休期间，其他的将来的参加者仍会被虚幻的“保险”要求权所吸引。这种制度由此而不断将收入从人口中现期生产性成员转移给老年成员，并可以根据退休保障分摊方案向许多纳税人“解释”或“合理说明”这种制度。看来几乎没有什么问题，但是，如果公开提出同样的财政转移，而不尽力创造幻觉，那将会遭到极大的政治反抗。不论一个人对于这类转移应当减少、保持不变或增加这样一个相当独立的问题的价值立场如何，我们都可以得出上述结论。①

公司所得税。如前所述，对于最终纳税人来说，对公司收入课征的税会产生严重的不确定性。而且，这一点本身便足以将这一重要的现代制度划归普维亚尼的最后一类制度。值得特别注意的额外特征在于独立法人即公司的税收地位。这一工具本身使个人即必然的最终纳税人更加看不清公共服务的真实成本。

个人所得税的均摊。美国的财政学术专家几乎一致赞成在累进所得税制度下引入额外的均摊特征。1964 年的税收法令便体现了这种改革，受到了广泛的赞扬。普维亚尼根据其全然不同的不关心平等的观点，可以“解释”为什么早先进行这种改革的努力会失败，而他根据自己的假设是不会预测到 1964 年的变化的。如

① 值得指出的是，保险学术专家最近成立了一个“社会保险名词委员会”，该委员会仔细讨论了用“保险”一词指联邦政府社会保障计划是否合适的问题。然而，争论一直主要是集中在如何下定义方面，而似乎忽略了使用这个词或不使用这个词的效应。参见小 C. 阿瑟·威廉斯：“社会保险—适当的用词”，载《保险杂志》，第 30 期（1963 年，3 月号），第 112—128 页。

果唯一的考虑是纳税人抵制的最小化，那么平均分摊所得税将不是一项能博得普维亚尼的“统治者”广泛注意的改革。发意外之财的人、经常走运的人、收入波动的人，从心理上说要比其只拥有不变的“永久性收入”的邻居更愿意纳税。根据这一解释，不平均的累进所得税，成了一个引入幻觉的工具。1964 年的改革，显然驳斥了规范意义上的普维亚尼的幻觉假设。

资本利得税。在所得税制度下，对资本利得的处理同均摊问题有紧密的联系，持续地优惠地对待资本利得的一个原因，是在正常的所得税中不存在有效的均摊规定。在普维亚尼模型中，对资本利得显然应该比对普通收入更严厉地课税。同 1964 年的平均所得税改革一样，优惠地对待资本利得也有助于驳斥普维亚尼的基本观点，即财政进化后面的动机是创造幻觉。

第十一章　简单的集体决策模型

第一节　导言

在有效的民主政治秩序下，集体决策产生于这样一个过程，该过程把个人表示的偏好作为投入，并以某种方式把这些偏好结合在一起以产生结果。财政制度会影响这些偏好。然而，对个人行为的影响，并不等于对集体结果的影响。这样一个推广，要求跨过个人参与和集体选择的最后结果之间的桥梁。因而也就有必要把制度对于个人行为的影响转化为对于政治结果的影响。为完成这一转化，我们必须考察那些把个人“选票”结合在一起的规则。

完成这一分析需要写一整本书。在这里，我们只能建立一个从实际政治过程的复杂性中抽象出来的非常简单的模型，以便集中考虑那些有助于进行预测的因素。使用的模型是直接民主模型。假定财政决策是通过所有公民都参加的投票过程直接作出的。当然，这类模型从任何描述意义上说，都是非常不现实的。通常的观察告诉我们，集体决策不是以这样的方式作出的。然而，模型的基本现实主义不是取决于它们与观察到的现实的对应，而是在于它们有助于提出在概念上能够加以检验的关于政治选择的假设。如果这些模型使我们可以做到这一点，它们对于理解复杂的制度背景下实际存在的财政过程就是有意义的。在从理论模型转向现实世界时所遇到的某些一般性问题，将在第十二章中进行讨论。

第二节　相同的三人模型

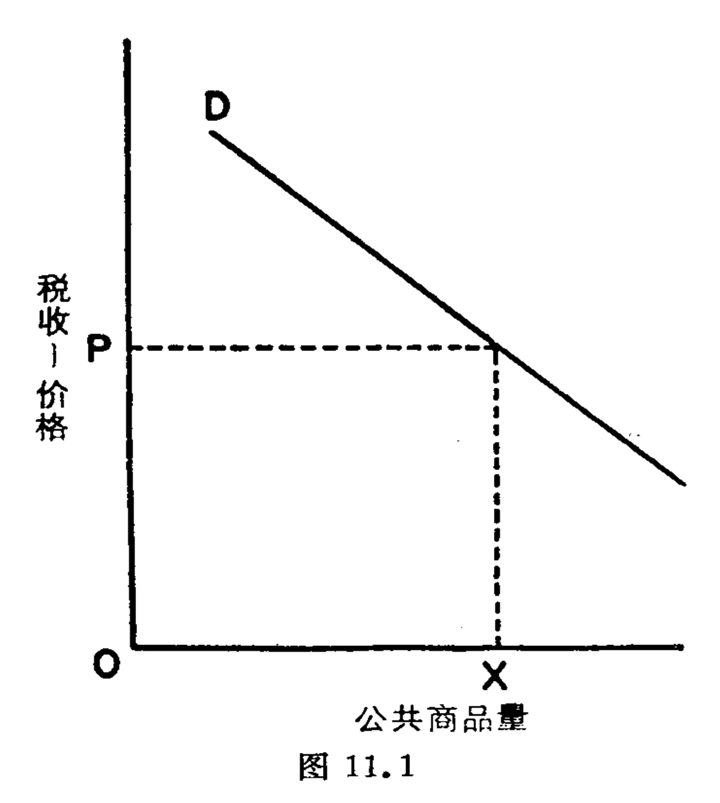


图 11.1

让我们回到第二章中所提出的个人对单一公共商品需求的初始模型。回想一下，那些模型忽略了不确定性、无知和幻觉等因素。在这里我们在开始时仍受这一限制条件的约束。图 11.1 中所表明的是单个人所面对的情况。只要要求他在要么全要、要么全不要的基础上考虑可选择对象，所描述的个人就会“投票赞成”公共商品的一个数量 OX，为此他被课征 OP 单位税收—价格(由外部决定)。对个人来说，OX 是所要供应的“最优”公共商品数量。个人是无法决定社会所供应的公共商品数量是多于、少于还是正好等于这个数量，因为集体决策将产生于一个政治选择过程，在这一过程中，他只是所有参加者中的一员。为了讨论集体结果的实现（集体结果一旦实现，就必然会强加在所有成员的头上），有必要考察一下多个人的行为。

我们从可能建立的最简单的模型开始。假定社会中只有三个人，而且假定这三个人在所有方面都是完全相同的。（这第二个假定使这一模型适用于任何数量的个人，但是，为了同以后的模型进行比较，保持在三个人的限制之内还是有用的。）在所给定的税收

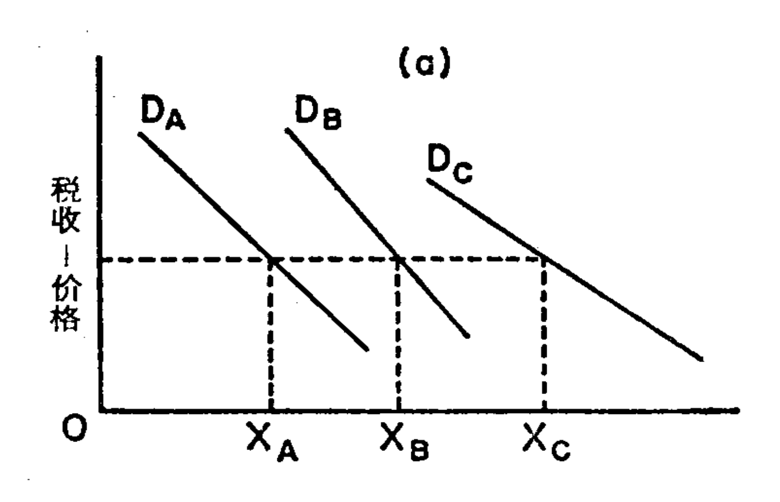
一价格的结构之下，这一集团作为一个集体单位将决策把多少资源用于公共商品的供给?

这一模型是有趣的，即使结果是不很明显的，因为只有在这一模型中，不论是通常所说的决策规则还是通常所说的税收制度，对最后的结果都不产生影响。只要所课征的税是普遍课征的税，任何决策规则和任何税收方案，就都将会产生同样的结果，这将是图11.1中所表明的结果。这一结果也将满足帕累托最优的必要的边际条件，尽管这一福利含义不是我们在这里的主要关心所在。

上述结论可以通过假定一种税收制度来说明。假定在作出特定的财政决策之前，每人相等的税收制度已经在某一"立宪"背景之下得到一致同意，规定总的税收额将由对于公共商品数量的投票过程的结果而最后决策定。商品以不变的价格提供给社会，本章中所介绍的所有模型都包含有这一假定。在上述条件下，假定每个人的"私人"选择是给定的，则他将期望集体供给OX数量的商品，当然，这是所有的成员都可以得到的。每一个人将选择使集体花费同样的总支出。因此，这一结果可以毫无困难地获得一致同意。简单多数的投票将不会改变结果。在这一模型中，任何非一致同意投票规则，将产生与一致同意规则同样的结果，因为预先同意的税收制度消除了任何独裁者或是一个多数联盟可能利用的剥削集团中其它成员的机会。因此，只要所课征的税是普遍性的而不是歧视性的，任何进行集体选择的规则，就都会得到同样的结果。其它的普遍性税收，也将得到同样的结果。因为根据假设，所有的人都是完全相同的，所以，无论是比例所得税还是累进所得税，或任何其他税，只要不是特别歧视某些人的，就都会使集团中的所有独立的成员承担相等的税收一价格。公共支出计划总是"理想上有效率的"，而且制度不会对结果产生影响。

第三节　对公共商品有不同估价的三人模型

为使模型不那么有局限性，第一步让我们只允许在三个人之间有一个区别，即他们对单一的公共商品的估评或需求上有区别。这一变化将使我们能够分离出同税收制度的影响无关的改变决策规则对集体结果的影响。因为在这里我们仍假设这三个人在同课征任何一般税有关的所有方面都相同，所以任何这类税收将仍然向每一个人索要同样的税收—价格。



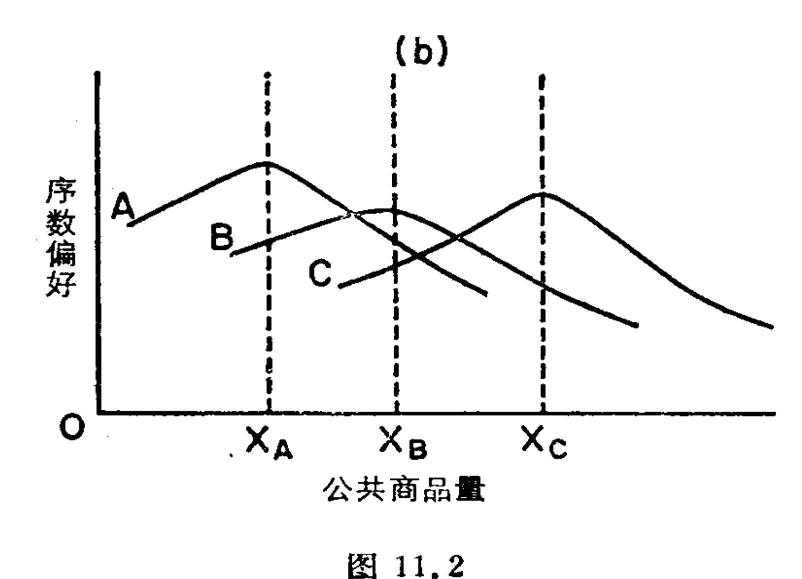


图 11.2

这三个人的需求曲线，连同根据共同的税收—价格个人所偏好的调整，描绘在图 11.2(a)中。如果个人 A 能够为整个集团进行独立的选择，那他将要集体提供 OX_A单位；而个人B将要集体提供 OX_3 单位；个人C最为偏好的数量则是OX_C。显然，在这种情况下，把决策权交给某一个人，将会随着“统治者”的不同而产生不同的结果。图 11.2(b) 以略为不同的方

式描绘了三个人的偏好。在这里，纵轴表示个人的序数偏好，在这一尺度上，较高的一点，表示个人相对于其它较低的点来说，更偏好于这一点（给定税收一价格）。注意，在以这种方式考虑问题时，每个人的偏好曲线是单峰的，他最偏好的结果，对集体来说，是由图 11.2(a)中他的“私人均衡位置”来表示的。曲线是单峰的这一事实很重要，因为这一特征保证了在简单多数的投票规则下，将有某一确定的结果，而不会有循环多数。①

如果对于付诸表决的提案数量没有限制，则在简单多数的决策规则之下，所选择的将是中间偏好的集团成员的单一峰值所代表的结果。个人 A 将宁愿选择 OX_B 而不是任何更大的数量。同样，个人 C 将宁愿选择 OX_3 而不是更小的数量。因此，个人 B 将成为在多数决策中的控制者，就像他个人被赋予了为集团进行排他性的决策权力一样。预期的结果将是这样一个人“最为偏好的”结果，这个人的偏好是整个集团的中间偏好。这一分析表明，因为设立了中间人，所以有可能对多数规则下的集体决策进行分析，即使我们仍停留在个人决策权衡的层次上。如果预测财政制度将影响由中间人所表示的偏好，那也就能够预测它们将沿同样的方向影响最终的集体结果。

在全体一致的投票规则下，结果会在很大的范围内变得不确定。在这里的三人模型中，全体一致可能导致对在 OX_A 和 OX_C 量之间持续增加的产量进行投票，对于超过 OX_A 的量来说，不会有一致的意见。另一方面，如果选择过程是从某一比 OX_C 大的数量开始，则只有减少到这一水平时，才有可能取得一致意见。在这些限度之内，没有任何数量可以被所有参加者的普遍一致意见所修正。

① 我是根据邓肯·布莱克的著作，建立和应用单峰偏好曲线的。参见布莱克：《委员会和选举理论》（剑桥：剑桥大学出版社，1958 年）。

第四节　估价相同但税收—价格不同的三人模型

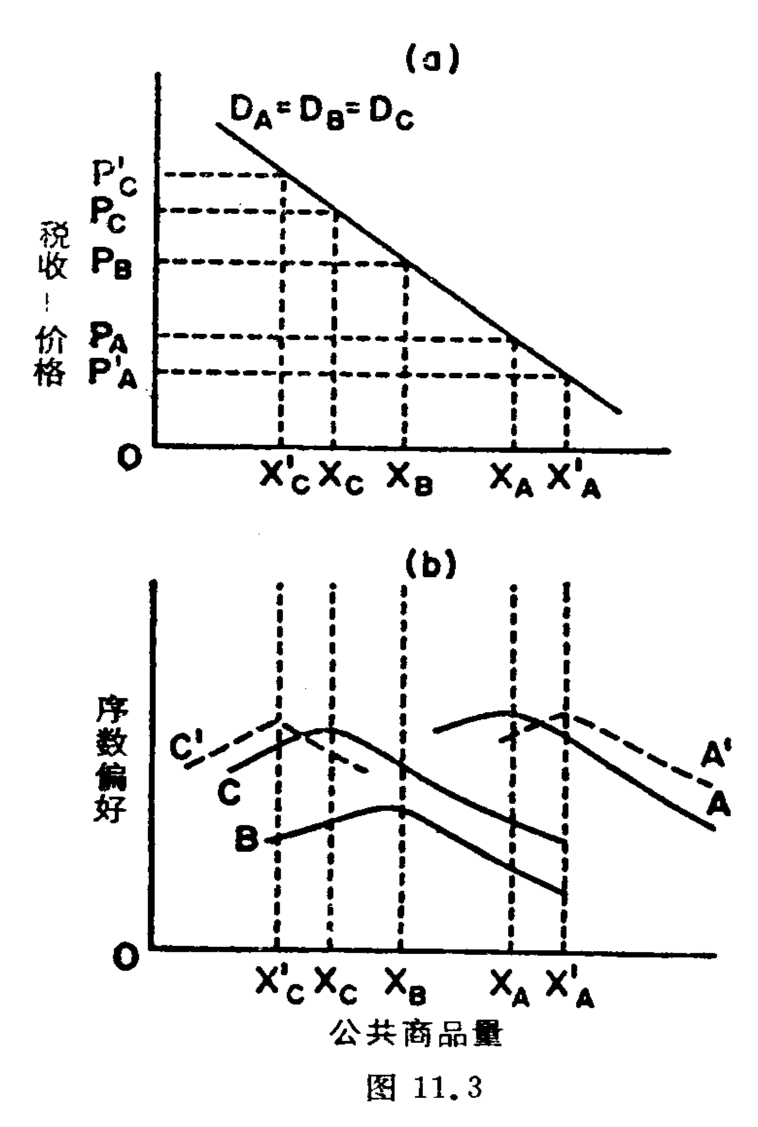


图 11.3

现在，在可能的程度上分离出财政制度的变化造成的影响，是有益的。为此，我们假定独立的个人需求曲线是相同的，如图11.3(a)中所示。然而，我们将假定个人在可能同税收—价格的确定有关的某一方面有所不同。假定他们只在收入方面不同。

在相等的人头税情况下，模型变成与图11.1相关的前两节中所讨论的模型了。在任何投票规则下，都会选择同样的数量，因为需求和税收—价格对所有参加者来说都是一样的。然而，如果我们引入把纳税义务同收入水平连在一起的税收制度，则个人将面对不同的税收—价格。假定在集团中个人A的收入最低，B的收入中等，C的收入最高。假设比例所得税使这三个人面对图11.3(a)中 P_A，P_B，P_C，所表示的一组税收—价格。尽管在需求方面相同，但因为有税收方面的歧视，三个人现在将偏好不同的公共商品量。在这一模型中，正如在上面的估价不同的模型中一样，决策规则的特征

将影响政治过程的结果。在多数规则下，收入处于中等水平的人往往会发挥控制性影响。

从所产生的一般结果来看，累进所得税并不会同比例税有什么区别。这种税收制度倾向于扩大较高和较低税收—价格之间的差距。但是，在多数规则下，中等收入者往往保有控制力。然而，累进税有可能通过改变这一中间投票人所偏好的结果而对结果产生重要的影响。为了说明这一点，引入税收—价格结构中的对称变化和非对称变化的概念是很有用的。假定已存在一种比例税率结构，并假定引入了累进税率。引入累进税率的一个方法是提高对“富人”所征收的税收—价格，而降低对“穷人”所征收的税收—价格，同时使中等收入者的税收—价格不变。在这里，这样的变化定义为税率结构的对称变化，它将不影响这一模型中的结果。中等收入的投票人仍然控制着多数规则的结果，他所偏好结果没有变化。然而，引入假定累进税率的方法是提高对“富人”的税收—价格，降低“穷人”以及中等收入者的税收—价格。当税收—价格对于中等收入者来说被改变后，这种变化便定义为非对称变化。如果这种变化降低了这一关键性的税收—价格，累进税的引入在简单多数投票规则下，将有增加公共商品供给数量的效应。该中等收入者面对着较低的税收—价格，因而他将希望得到较大的数量。非对称变化不一定是没有方向的；累进税可能通过提高“富人”而且也提高中等收入者的税收—价格，而降低“穷人”的税收—价格的方式而引入。在这种情况下，对简单多数规则结果所产生的效应，与上面所说明的效应相反。所提供的公共商品数量趋于减少。

这一分析表明，甚至在高度限定性、估价相同的模型中，累进税制和比例税制在简单多数投票规则下对公共商品供给的不同影响，也只有等到确定了这两种税制对中等收入者的相对税收—价格产生的影响之后，才能够预测。这是一个经验事实，而且在这里

所讨论的集体选择模型的背景下，是可以对现实税率结构的性质以及这些结构变化的性质进行有益的研究的。

从图 11.3(b)中，可以很容易地观察到在全体一致的决策规则下，累进税相对于比例税而言的效应。限定界限超过了比例税制下的界限。点的"解"集更大了。这一结论也许要比乍看起来更为重要。民主政治结构下的决策，很可能需要或是多于或是少于简单多数的同意。只要事实上需要某一个大于多数的支持才能作出决策，一致模型就能够作出有用的预测。在所有有保留的多数规则下，解的范围在累进税制结构下要比在比例税制结构下更大。因而，所观察到的关于"适当的"公共部门的规模的不满意程度也会更大。这似乎是一个推论，可以在某种近似意义上被经验所检验。

第五节　估价不同、收入不同，但偏好形式相同的三人模型

如果我们想要提出有广泛意义的假说，那就得建立限制条件较少的模型。在现实的财政背景下，不同的人对于公共商品的估价是不同的，而且人们在其它方面也会不同，其中一些同决定他们的纳税义务有关。在这样一个由不相同的人组成的世界上，能否进行有条理的理论探讨？显然，如果我们不对个人之间差异的方向和程度规定结构，就几乎无法作出什么预测。然而，如果我们对模型规定一些限制条件，但是这些条件远不如那些到此为止所利用的限制条件那么严格，那就可以引入某种秩序。

我们打算对相等世界模型作一修改，假定每个人的偏好形式是相同的，但收入不同。也就是说，如果模型中个人的收入一样的话，他们的需求行为也将是一样的，但是，因为他们的收入是不同的，他们对公共商品的需求也将不同。这使得边际估价或需求曲

线由于收入对个人选择行为的影响而在个人之间有所变化。这一模型虽然仍然是高度限定性的，但却远比前面提出的模型更具一般性。如果没有收入效应，或如果收入对公共商品和私人商品之间的选择影响较小，这一模型也就会成为刚刚讨论过的模型；在这种情况下，各条需求曲线变得一样。然而，如果收入效应很显著，这一新模型（我们可以称之为**偏好相同模型**），就使我们可以分析收入效应。

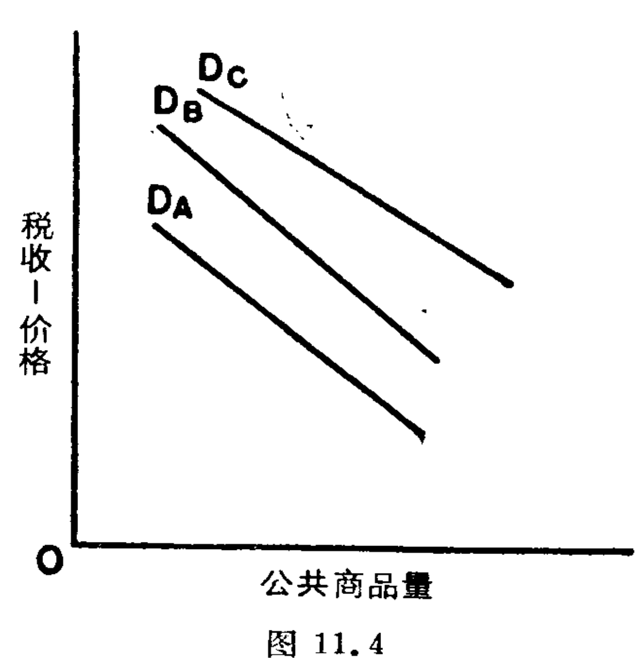


图 11.4

一般来说，任何可想象的公共商品收入弹性系数的值都可以以这一模型来分析。然而，我们进一步假定这些系数是正的，以限定分析的范围。这意味着，三个人的需求曲线可以在有关的数量范围内按收入水平排列。这由图11.4表示，其中，D_A，是收入最低的个人的需求曲线，位于D_B以下，由于同样的原因，D_B又位于D_C以下。

不论是在比例所得税制下，还是在累进所得税制下，三人中的每一个人所面临的税收—价格都会随收入而变化。因而，根据一个序列，只要收入弹性系数为正，税收—价格就同边际估价或需求相对应。这表明，可能存在着一个有序的税收—价格结构，该结构可以导致一个唯一的集体结果，对于这一集体结果，决策规则是没有影响的。这就是说，对于任何给定的对公共商品的边际估价的次序，应该存在某一税收—价格的序列，该序列可以保证我们称之为“充分中性”的结果。这一结果将满足帕累托最优所要求的必要条件，而且也将不严重取决于赖以作出政治选择的规则的性质。实

现“充分中性”所必须满足的条件如下：税收—价格曲线的收入弹性必须等于公共商品需求的收入弹性除以公共商品需求的相对价格弹性之商，但是符号相反。当这一条件成立时，决策规则是不重要的，在任何规则下产生的结果，都是“最优的”。

对于需求的收入弹性为零的情况来说，前面已说明了这一原则；这里，所要求的税收—价格结构也必须有零收入弹性。换言之，只有当税收—价格对所有的人都相等时，才能满足上述条件。如果集体商品需求的收入弹性为一，那么只有当集体商品需求的价格弹性也是一时，课征严格的比例所得税，才会导致中性结果。注意，在比例税制下，税收—价格曲线的弹性是一。

我们在这里能够利用大家所熟悉的收入和价格弹性概念，是因为我们假定，每个人的基本偏好型式是一样的。这使我们可以认为，从一个人的选择情况向另一个收入不同的个人的选择情况的变化，从分析上说等于一个人收入的变化。在正常情况下，需求的价格弹性是负的；因而，正如公式所表明的那样，如果需求的收入弹性是正的，“充分中性”就必须要求税收—价格随收入增长而增长。例如，假定一个人的收入增加了10%。那么，如果在这一范围内需求的收入弹性为二，则所偏好的公共商品数量就将增加20%。让我们进一步假定，在这一有关的范围内，需求的价格弹性是一，那么税收—价格增长多少才正好足以保持个人有同收入增长前一样的偏好数量？答案显然是20%。因此，如果在这一范围内税收—价格曲线的收入弹性也是二(即税率结构是累进的)，那么他的收入地位从第一类向第二类的变化，将不会影响他对最为偏好的公共商品供给数量的选择。把这一推理应用于收入水平不同的两个人而不是应用于处在两个不同收入水平上的一个人(相等偏好假设是允许我们这样做的)，我们可以说，如果在这种情况下税收—价格曲线的弹性为二，则两个人都将“满足”于同样的公共

商品数量，当然，这是实现我们所说的“充分中性”的一个前提条件。如果这一公式在整个可能的收入范围都得到满足，则集团中的每一个人，不论其收入水平如何，均将“选择”同样的公共商品数量。即使每一个人依次作为统治者，公共商品的供给量也不会随着决策权的转移而有什么变化。给定一个满足“充分中性”公式的税收制度，则独裁、简单多数和一致同意，都将保证得到同样的帕累托最优结果。

对于个人之间的实际税收一价格结构来说，这一“充分中性”的概念表明了什么？收入和价格弹性的关系对于确定可以满足所要求的条件的比率结构来说，是重要的，或就我们的目的而言更为准确地说，对于确定所假定的任何特定比率结构的效应，是重要的。如果公共商品需求的收入弹性较高且是正的，而需求的价格弹性较低，则税率结构必须是累进的，才能得到上面所说的中性结果。换言之，如果存在这些弹性条件，则给定的累进结构不一定会导致公共商品供给的完全低效率，也不一定像在相反情况下那样，使结果直接取决于政治决策规则。另一方面，收入弹性系数相对于价格弹性系数的任何下降变化，往往减少中性税收一价格曲线的累进性。而且，如果需求的收入弹性是负的，税收一价格曲线的弹性也必须是负的，才能实现中性。当然，这意味着，在这种情况下，与高收入者相比，低收入者实际上将不得不被收取较高的税收一价格。

在这一个说明中，“累退”税率结构应处于什么地位？根据通常的习惯，这一术语指的是这样一种制度，在这种制度下，税收一价格随收入增加但不是按比例增加。人们可以很容易地看出，对于收入弹性系数较低的公共商品来说，要达到中性的话，累退税率结构可能是必不可少的。这表明应当更仔细地考察“充分中性”的全部含义。严格地说，公式仅仅表明制度对于作出政治选择的规则来说是中性的。言外之意是，符合这一要求的任何制度，在从帕累托

福利准则所产生的更为人们所熟悉的意义上，都是“中性的”，或“有效率的”。只有通过满足这一条件，帕累托福利平面上的一点，才能以帕累托最优方式达到。注意，这并不表明福利平面上的一点不能非最优地达到；它很可能就是非最优地达到的。而且，倘若对个人“最优状态”的各种偏离是相互抵消的，那么，如果人们希望通过为公共商品筹资来实现某种净再分配，则可能会达到帕累托福利平面(现在忽略对必要条件的其他可能的违背)，却不会满足上面的公式。然而，注意，非最优地达到福利平面，决不会直接从个人选择行为中推导出来，而且，还要注意，在这种情况下，政治规则对于决定最有可能产生的结果，再次变得极为重要了。换言之，只有无所不知的和仁慈的专制君主可能能够把集团非最优地移向福利平面。

在这里，我们的兴趣主要不是分析财政制度在标准的帕累托意义上对“效率”的影响，[①]而是要初步预测各种财政制度通过影响个人选择行为而会沿着哪些方向影响公共商品的总支出。在重新讨论这一基本重点时，让我们暂时仍然采用相等偏好模型，并假定采用的是简单多数投票规则。是否有可能不考虑“充分中性”存在与否的问题，而对累退、比例和累进税制的不同影响进行预测？必须再一次强调中间投票人—纳税人所具有的至关重要的地位。如果任何变化对于这一个中间人来说是对称的，则对于多数裁定规则下的结果不会产生直接的影响。税收—价格可能被修正，而不一定改变政治结果。只要保持中间人地位的对称性，税率结构就可以在很大的范围内“倾斜”，而不会影响在多数裁定规则下所供给的公共商品数量。如果税收—价格结构发生了非对称性变化，多数

① 同本章相类似的更加侧重于这类效率问题的分析，参见我的论文：“财政制度和集体支出的效率”，载《美国经济评论》，第54期(1964年，5月号)，第227—235页；并参见本章的附录，那里更为详细地考察了相等偏好模型。

裁定规则下的结果就会被改变，而且体系的效率也会被改变。

当偏好沿着某一公共商品数量的尺度排列时，对称或不对称是根据中间投票人来确定的。在前面讨论的简单情况下，我们假定个人的估价是同收入有序相关的，而且，税收一价格结构也是同收入水平有序相关的。然而，甚至在这些假定的范围内，多数裁定规则模型中的中间投票者或决定性投票者也有可能不是中等收入者。前面我们一直隐含地假定，这一可能性不存在。然而，应当承认，在一定的结构下，根据公共商品偏好排列的个人，可能并不对应于根据收入排列的个人：这一点应特别予以说明，因为即将引证的一些经验证据表明，确实存在这种情况。在以非累进税率结构为特征的地方社会，尤其在中一上等收入范围内，政治联盟可能联合高收入和低收入阶级，来反对中等收入阶级。正如我们将在第十三章中所要说明的那样，有相当数量的经验证据表明，美国大都市的情况就是如此。在这种情况下，中间投票者既可以位于中等收入范围的较低的一端，也可以位于较高的一端。即使在这里，关于对称和不对称的分析也仍然适用，尽管不能那么容易地确定它在改变税率结构方面的实际作用。只有当人们估价的"累进程度"超过了税收一价格结构的"累进程度"时，才能比较容易地确定它的实际作用。

第六节　相等偏好模型的相关性

相等偏好模型是高度限定性的。个人对公共商品的需求，正如对私人商品的需求一样，除了因收入不同而不同外，还因另一些原因而不同。然而，如果承认这一点，是否仍能对行为模型施加限定条件，以使概念上的预测仍可以进行？我认为，在这里，有必要挺身为相等偏好模型作某种辩护。仔细考察之后会发现，该模型并

不像初看起来那么具有限定性。个人口味互不相同；可以承认而且也必须承认这一点。但是，这种差别有没有型式可循，还是一定要假定它们是随机的？如果我们考察特定的商品，不论是私人的或是公共的，肯定能够观察到广泛分散的需求型式，一些人恰恰不喜欢大蒜；而其他人则喜欢。同样，对于外援也是这样。另一方面，如果我们考察全部私人商品，或全部公共商品，还能够观察到口味上的这种广泛不同吗？差别会仍然存在，但是这些差别可能较小，除非同收入水平相联系。考察收入效应时，才能够提供最后的和重要的检验。即使就相对于私人商品而言的全部公共商品的消费来说，人们之间收入上的差别往往会超过或压倒口味上的差别，这里引入的模型，对于我们的目的来说仍有很大的相关性。

如果总的说来，不把个人对公共商品需求的差别同个人收入或财产的差别相联系，那么根据这些特征课税就没有什么经济意义，而且肯定会导致资源分配的严重扭曲。在人们所熟悉的一般税收制度中（这种制度以个人收入或财产作为计算个人纳税义务的根据）隐含有这样一个假设，即一般来讲，集团中的所有成员都分享公共服务的共同利益，而这些利益可以以某种方式同收入一财产地位相联系。这并不是说，现代税收制度是从纳税的“利益原则”本身中演进而来的。但是，甚至所谓的“支付能力”原则本身，也有一些内含的“支付意愿”，而这又意味着一般税收应当同收入一财产水平相联系，因为个人的需求可能是这样排列的。

任何一般税收原则的适当性，或任何一般税收制度的可能效率，都取决于集体部门的实际限度。若用税款提供服务，则税款必须是适当地“能对全社会课征的”，也就是说，它们必须提供一般的非歧视性利益。如果这一“原则”没有得到遵循，而公共部门被用来提供使社会中某一特定集团受益的服务，那么相等偏好模型显然是不适用的，正像一般税收制度不适用一样。例如，在讨

论为美国政府的水利项目提供资金时，应用相等偏好模型显然是不适当的。而且，更为重要的是，根据效率方面的考虑，利用一般税收制度为这类特别利益服务提供资金，也是不适合的。

第七节 无知、不确定性和幻觉

在本章，个人参加者被假定根据有关可选择对象的完全信息采取行动。正如前几章已经表明的那样，这样的假定是经不起检验的，个人肯定是在无知、不确定性和幻觉的条件下进行投票选择的，而这些因素在每个制度下都有很大变化，其效应是使任何政治决策过程的结果不那么可以预测。原因很简单，因为个人的选择是不太可能预测的。

与在有较多信息的条件下相比，达成一致意见的过程可能实际不那么费成本。个人在拿不准可选择对象前景的情况下，可能要比在能够确确实实看清自己的情况下更乐于同意伙伴的意见。这似乎是个优点，表明包含有相当的不确定性的和创造幻觉的财政制度，具有经常被忽略的“效率”特征。这无疑是正确的。但是，在减少达成一致意见的成本方面所实现的效率，在任何决策规则下，都会被分配意义上的更大成本或无效率所抵消。尽管个人并不确切地知道各种可选择结果的效应，但仍然存在某一对他来讲是“最优的”结果，如果他能够知道这是什么的话。事后观察到的对这一“最优”结果的偏离，可以反映出分配的无效率。因此，在个人选择者的头脑中产生不确定性的制度，往往既减少达成政治协议的成本，又增加在某种分配意义上所犯“错误”的成本。在每一特定情况下都应对照比较这两个因素，以确定各种制度的总体效应。

第八节　结论

从以上讨论中可以很清楚地看到在建立和利用政治决策模型中所产生的各种问题。尽管有这些问题，中间纳税人—投票人在大多数采取多数裁定规则的模型中所处的重要地位，却使我们可以采取一个重要的步骤，将对个人选择行为的分析转化为与集团选择有关的分析。如果我们能够以某种方式确定中间投票人的地位，那么，我们也就能通过分析这个人的决策权衡，预测各种制度将对财政选择所产生的影响的方向。在转向分析集体选择时，这一工具使我们可以在很大程度上利用前几章所提出的个人选择行为理论。

全部分析的相关性，取决于简单多数投票模型能否适当反映民主政府下的现实政治过程。显然，关于税收和公共支出的决策，甚至在地方政府一级，也不是在备受颂扬的城镇会议上作出的。关键的问题是，简单化的城镇会议能否充当一个模型，使我们能够据此分析作出财政决策的更为复杂的过程。只有根据所观察到的经验来检验产生于这种模型的假说，才能回答上述问题。在某种表面描述的意义上，决策似乎并不是以这一方式作出的，但相对来说，这一事实几乎没有告诉我们模型的预测能力。

附录

等偏好模型中的帕累托效率

本附录将更为仔细地考察税收—价格曲线与个人边际估价随

着收入的变化而变化这两者之间的关系，将要说明第十一章正文中所提出的充分中性公式的推导，将说明人们所熟悉的税收制度的效率意义。分析局限于等偏好模型，而且正文的讨论中所作的假设，在这里仍然有效。

假定课征的是一种比例所得税，假定这是用来为一种公共商品筹资的唯一手段。在这种情况下，个人偏好型式（根据假设，个人偏好型式对所有的个人都是一样的）必须具备什么样的特征才能保证充分中性？图 11.5 说明了这一问题。纵坐标表示私人商品，横坐标表示公共商品。比例所得税制度由交于横轴 G 点的扇面形排列的"预算线"表示。对于一个拥有私人商品（收入）Y_1 的个人来说，他所面临的"预算线"是 T_1，这条线的斜率是他在任何关于将要供给的公共商品的数量的决定中所面临的税收—价格。同样，收入为 Y_2 的人面对"预算线"T_2，依此类推。

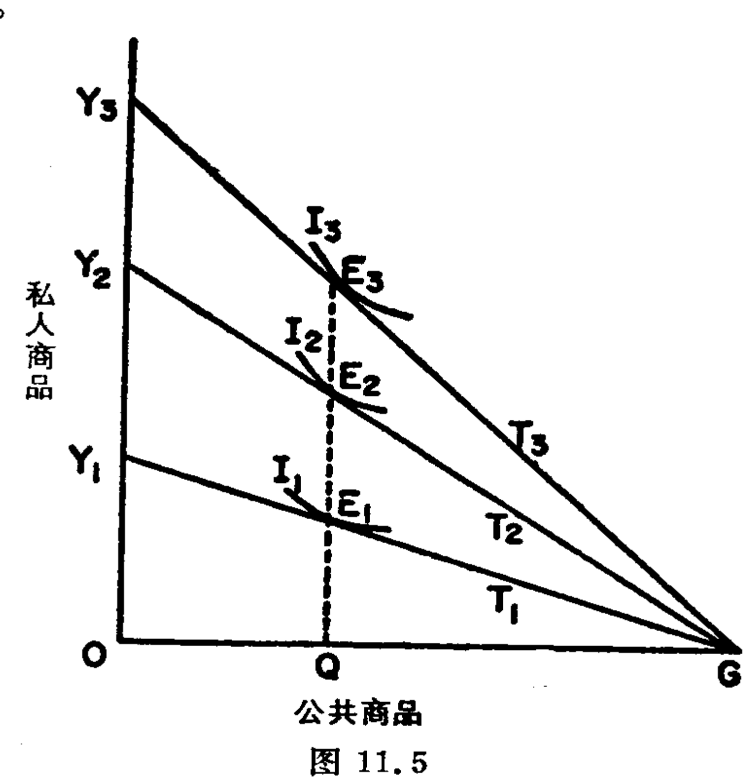


图 11.5

根据纯集体商品的定义，集团中的所有成员，必须消费或可以得到同样数量的公共商品。假定这一数量在图 11.5 中以 Q 表示。于是问题变成了，偏好图必须具备什么特征，才能保证由所指出的税收—价格曲线提供资金的Q 单位的公共商品满足充分中性所要求的条件。在图中，答案是很明显的。无差异曲线必须沿着从 Q 画的垂线与各个预算线相切。当一个人从 E_1 移到 E_2，移到

E_3 时，不论是收入还是税收一价格都会增长。收入的增长通常使他倾向于偏好较大的公共商品数量；税收一价格的增长倾向于使他偏好较小的数量。同样的 Q 满足不同收入水平的个人(或在本模型中，不同收入水平的不同个人)的必要条件，是收入对他对公共商品需求的影响完全被价格影响所抵消。

如果比例所得税要满足这一条件，收入弹性系数就必须与价格弹性系数相同，而符号相反，因为我们知道，税收一价格曲线的收入弹性系数在比例税率结构下等于一。

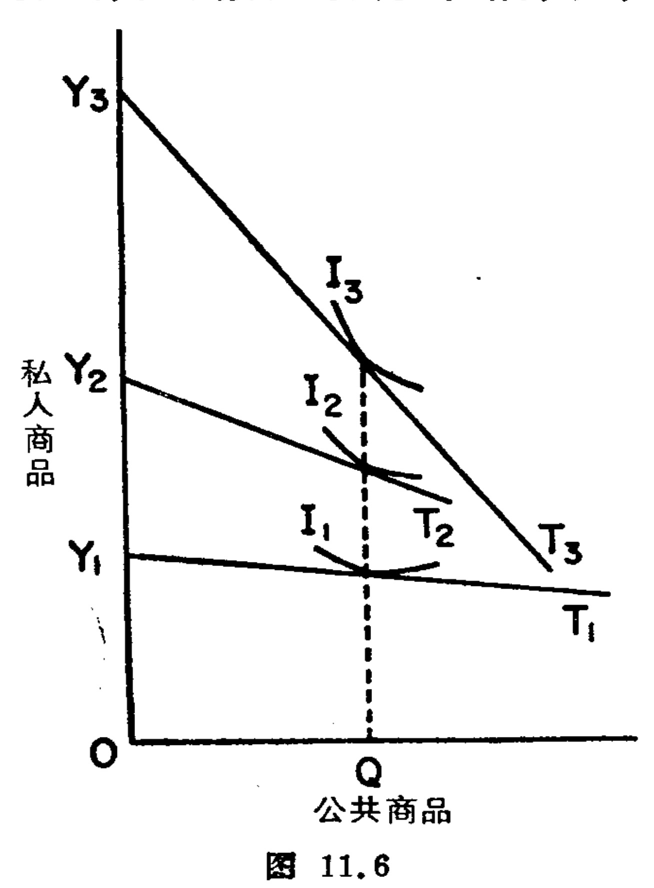


图 11.6

图 11.6 说明了累进税制。注意，正像所画的那样，相对于公共商品的数量来说，个人的税收一价格总是不变的；“预算线”保持线性。这一假设对于分析来说不是本质性的，只是为了方便。① 税收一价格曲线的弹性在累进税制下大于一；预算线斜率的增长从比例上说要大于收入的增长。在这幅图中，如果价格效应要完全被收入效应所抵消，需求收入弹性就必须在绝对值上超过价格弹性，其比率正好等于税收一价格曲线的弹性。这就是第十一章正文中所提出的公式，而它仍具有一般的有效性。

① 对于具有这一性质的非线性“预算线”的讨论，参见 R.A.马斯格雷夫：《公共财政理论》(纽约：麦克劳一希尔图书公司，1959 年)，第 122 页。注意，马斯格雷夫的图同这里所画的图相似，但是，他利用这幅是为了略微不同的目的。

这一分析可以通过建立税收—价格曲线和边际估价曲线来扩展。在图 11.7 中，收入（或私人商品）由纵轴测量，而税收—价格由横轴测量。对于任何特定的公共商品数量 Q（我们假定公共商品是以不变成本提供给社会的），都将有一条个人沿着收入轴移动时面对他的税收—价格曲线。因此，在例如课征百分之十的比例税时，如果个人的收入是 1000 美元，个人将支付100美元的税收—价格，如果他的收入是 10000 美元，他将支付 1000 美元的税收—价格。一旦我们知道了每单位公共商品的成本和社会中的人数以及他们各自的收入水平，就能够很容易地把这些总量转化为单位税收—价格。如果必须供给较大的数量 Q，则将不得不提高原有10%的税率，因而迫使集团中的所有成员支付较高的税收—价格。

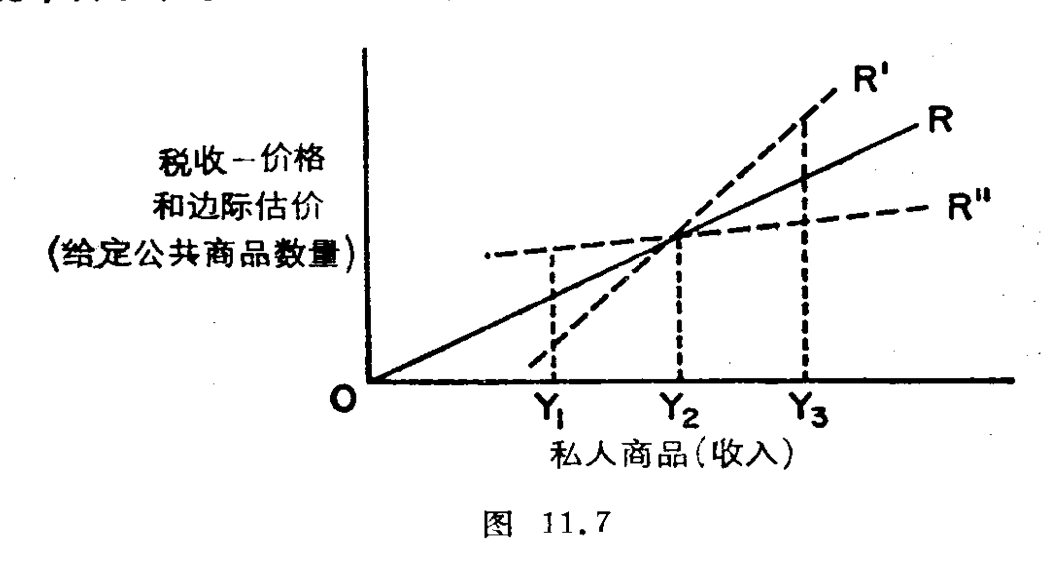


图 11.7

在图 11.7 中，R 线代表在比例税下一给定的公共商品数量的税收—价格曲线。如果要保持图 11.5 中所画的充分中性地位，R 线还必须代表边际估价曲线。这一曲线是沿图 11.5 中从 Q 点画的垂线标绘出各条无差异曲线对于收入的斜率画出的。如果累进税收结构要像在图 11.6 中那样，实现充分中性，边际估价曲线就必须是或对应于一条类似于图 11.7中R′一样的税收—价格线。累退制度由 R″表示。

然而，除非引入对充分中性的偏离，否则分析仍然是受局限的。图 11.7 有助于这一扩展。假定边际估价曲线位于 R，而且，比例税制将实现充分中性。让我们考察当人们决定改而实行累进税制时会发生什么事情。正如我们在讨论前面一些模型时已经说明的那样，有必要区分税收一价格曲线相对于投票人一纳税人的地位而言的对称性变化和非对称性变化。如果从比例税变为累进税时，这一中间投票人所面临的税收一价格保持不变，那么从整个集团那里所课征到的总收入将保持不变，而且，在简单多数投票规则下占支配地位的“政治均衡”也不会改变。可以提供同样的公共商品数量 Q。结果仍然是帕累托一最优的，尽管变化本身不是帕累托一最优的。如果我们忽略其它必要条件（如人的努力对公共商品供应量的影响），我们便可以说，这样一种从比例税到累进税的对称性变化，等于从帕累托福利平面上的一点移到另一点的运动，区别完全是分配性的。实际上，变化等于一系列富人和穷人之间的收入转移。因而，在图 11.7 中，如果税收一价格曲线从R移向 R′，公共商品的供给将保持不变，而税收一价格超过“富人”的边际估价的量，正好等于边际估价超过“穷人”的税收一价格的量。不会有“富人”过度补偿“穷人”，或相反。这一点可以通过假定一个三人集团来说明，每一个人分别处于图 11.7 中 Y_1、Y_2 和 Y_3 这三个收入水平。

从分析上说，向累退性税收一价格结构的对称变化，在所有方面都类似于向累进税制的变化。图 11.7 中的 R″就说明了这种变化。在这一结构下“穷人”受到剥削，但他无法贿赂“富人”改变这种情况，中间人的地位也保持不变。

对称不一定是从一种税收一价格曲线变为另一种税收曲线的特征。让我们假定，对于给定的公共商品量 Q 存在的税收一价格曲线由图 11.7 中的 R 所表示，而且同以前一样假定，这一曲线保

证充分中性。这就是说，给定成本和分配条件，对于这一个Q来说，边际估价曲线也由R表示。现在假设发生了向累进税率结构的转变，但是，相对于中间投票人所面临的税收一价格而言，变化是非对称性的。在这种情况下，数量Q将不再是简单多数投票规则所决定的“均衡”数量。

表11.1

(a)

个人 (1)	收入 (2)	边际估价 (3)	总税收 10% (4)	对称累进 (5)	非对称累进 右 (6)	非对称累进 左 (7)
A	1000美元	100/750美元	100美元	0美元	25美元	0美元
B	1000	100/750	100	0	25	0
C	1500	150/750	150	150	100	200
D	2000	200/750	200	300	300	275
E	2000	200/750	200	300	300	275
			750(750)	750(750)	750(900)	750(500)

(b) C对公共商品的需求表

税收一价格	数量
200/750	500
150/750	750
100/750	900

当然，非对称变化会在两个方向上发生，中间投票人所面临的税收一价格可能上涨，也可能下降。如果它上涨了，公共商品的均衡数量将减少；如果它降低了，均衡数量将增加。因而，在其它条件不变的情况下，从比例税制向累进税制的转变，可以使根据多数人

的意愿所供给的公共商品数量减少、不变或增加。在这里，影响的方向将取决于相对于边际估价曲线来说，税率变化是对称的还是非对称的，而且如果是后者，还取决于变化的方向。这些结果可以很容易地用一张表来表示，如表 11.1 所示。该表考察了一个五人集团。收入由第二栏表示。10%的比例税率结构可以得到 750 美元的总收入。而且，为简便起见，假定公共商品以每单位一美元的成本提供给该集团，从而最初可提供 750 单位的商品。进一步假定，在 0.20 美元的税收一价格上，中间人 C 处于“私人”均衡状态(如他的需求表 11.1(b)所示)，表中第 5 栏代表对称累进结构。而第 6 栏和第 7 栏代表相对于一开始存在的比例结构而言的非对称的累退结构。首先，从第 6 栏可以看出，C 的税收一价格降低了，因而，C 将需求 900 单位的公共商品，而不是先前提供的 750 单位。同样，在第 7 栏所示的税率结构下，C 将仅需求 500 单位的公共商品，因为他所面临的税收一价格将会上升。不论在哪一种情况下，750 都不再是一均衡数量了。

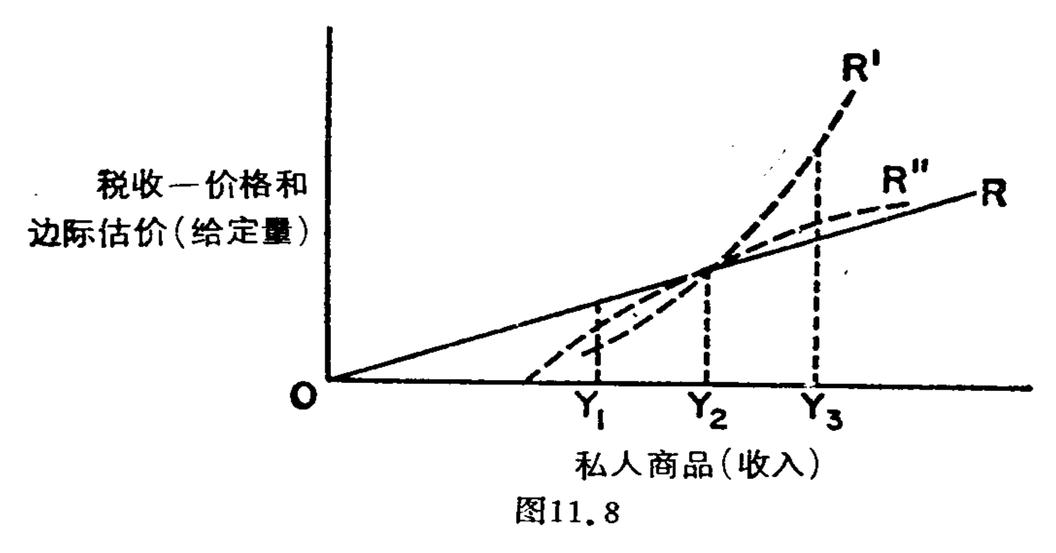


图11.8

这些结果可以在图 11.8 中以几何形式表示。假定像以前一样，边际估价曲线的收入弹性为一，并用 R 表示边际估价曲线。在根据多数投票规则达成的新的政治均衡下，如果非对称变化偏向

右侧，则收入为 Y_2 的中间投票人的位置将比在比例税制下更有利。在图中，如果新的税收表由 R' 表示，则中间投票人支付的平均税收额将减少；他所支付的税收—价格要比在比例税制下低，而且公共商品的均衡数量增加了。这一结果在帕累托的意义上是非最优的。只要能够进行贿赂，"富人"现在就可以贿赂"穷人"在投票表决时改变态度，而这在对称的累进税制下是做不到的。他能够这样做，是因为从增量来讲，他现在所支付的超额税，大于"穷人"所得到的超额利益。因此，在从比例税向累进税制非对称地转变时，公共商品的供给也改变了，而结果偏离福利平面。

如果非对称地引入累进税制，但偏向于左侧，则将带来相反的结果。现在中间人面对比在比例税制下要高的税收—价格，因而他将通过较少对公共商品的需求来发挥他对多数结果的影响。在新的均衡建立之后，情况由图 11.8 中的 R'' 曲线表示。

应用于引入累进税率结构的分析，同样可以应用于引入累退税率结构的分析。在这里不进行这一扩展。当然，这一分析可以应用于任何可以想象的税收—价格和边际估价曲线图。

在什么程度上这一分析有助于回答现实的而不是假设的问题？尽管仍需要作大胆的假设，但却可以进行似乎有根据的预测。看来，公共商品需求的收入弹性是正的，而且在数值上不会偏离一太远。为了分析的目的起见，我们也可以假定价格弹性是一。在这种情况下，严格地满足充分中性的条件需要比例税制。如果税收一价格的实际结构也大致上是成比例的，在同时考虑所有的税收制度时，则我们就能够以一定程度的准确性断言，如果公共商品仅仅包括那些一般意义上的真正集体性质的商品，则多数投票规则就会产生基本上是"最优的"公共商品支出。另一方面，如果税收一价格的实际结构累进性很明显，如果中间投票人所得到的收入少于平均收入，支付的税款少于平均纳税数量，则情况就会变成图

11.8 中的曲线 R′ 所表示的情况。结果可能是非最优的，因为相对来说，公共商品的数量超过了帕累托意义上的“有效率的”数量。而如果在所假定的同样的收入和价格弹性条件下，实际的税收—价格结构是累退的，结果也将是非最优的，因为公共商品供给不足。当然，对这些关系的各个方面进行经验研究，可以为进行全面的判断提供更好的依据。

当然，弹性假设和模型的其它部分可以受到质疑，而这些条件的变化将导致不同的一般性预测。也回顾一下，全部的分析建立在等偏好模型的基础之上。然而，在试图进行现实的预测时，这并不一定像表面看到的那么具有约束力。关于公共商品的边际估价的经验数据，可以从截面统计调查中得到。充其量，可以画出一些偏好曲线，如典型的或是接近“平均的”或有代表性的纳税人—投票人的偏好曲线。对于这类数据来说，可以毫不困难地利用等偏好模型。

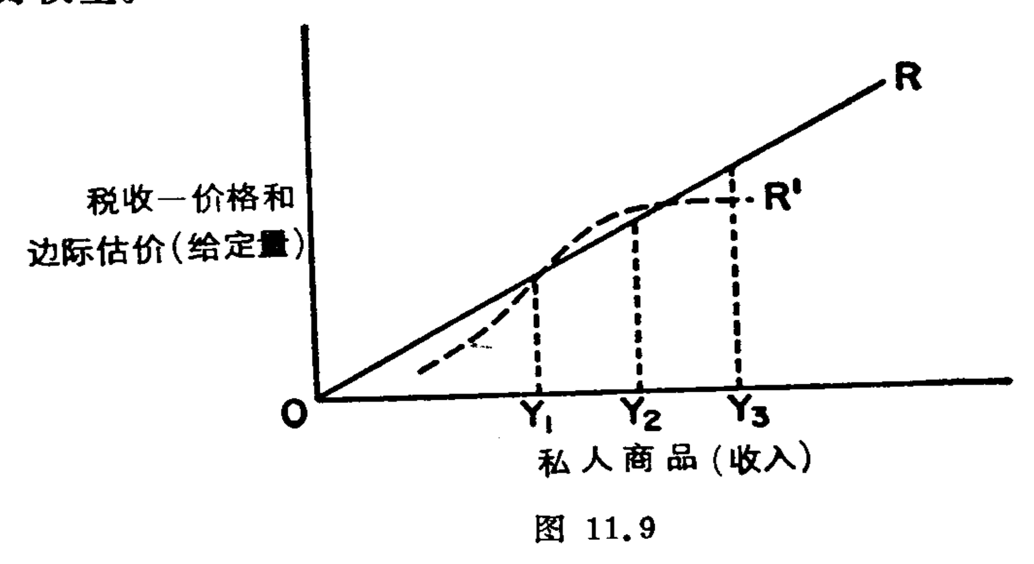


图 11.9

观察一下政治经历，便能够得到有用的提示，了解税收—价格和边际估价之间偏离的方向。如果在收入水平和个体公民对所提出的扩大公共支出计划的反应之间没有可以观察到的关系，那么在这里将不会有什么偏离，可能很接近充分中性。另一方面，如果

一般地说，“穷人”赞成支出的扩大，而“富人”一般反对支出的扩大，则表明了边际估价和税收—价格曲线之间的“倾斜”方向，在相反的情况下，结果相反。第十三章中将说明的经验工作表明一个有关的极其有意思的情况是，“穷人”和“富人”联合起来赞成公共支出计划，对付“中间”收入集团的反对。这一点可以用这里所提出的模型以似乎有根据的方式进行“解释”。如果边际估价曲线的弹性是一，如图 11.9 中R所示，而税收—价格曲线的形状由同一个图中的 R' 表示，那就会得出上述政治结论。注意，这似乎是最低收入集团大部分逃税、大部分收入来自普通财产税的大都市的税收—价格曲线的可能形状。注意，在图 11.9 中的图形中，收入 Y_1 而不是 Y_2 的人是中间投票人，因为对公共商品的偏好不是按与收入一样的次序排列的。当然，也可以对这类结果作其它“解释”。但是，这里所提出的工具能够扩展到包括这类结果这一事实，也许一方面表明了它们的解释力，另一方面表明了它们的局限性。

第十二章　从理论到现实

第一节　导言

不论哪一领域的科学家，都得利用模型进行研究。他简化，他抽象，他有意不考虑使他的分析复杂化的因素。在某种程度上，他的成功取决于他进行提炼的技术。然而，在这一过程中，必须注意不抛弃重要的解释性因素，不使模型变得如此抽象，如此一般化，以致它不再具有基本的识别力，而模型若要保持同现实世界中的应用相互关联的话，就需要具有这种识别力。

社会科学家力求解释社会制度和这些制度下的人类行为，因而面对着特别难对付的问题。他的分析对象是个人，一个活生生的进行决策的生物，而不是一架自动机。只要人能够选择而且的确进行选择，科学家就不能准确地预测或解释他的行为。除了这种复杂性外，人的行为还会受到几乎是无穷的因素的影响，所以要预测人的行为，哪怕只是大致准确地预测，也是极其艰巨的事业。

在社会科学家中，经济学家占有一个有利的地位，尽管的确是一很不可靠的地位。作为商品和服务的买者或卖者，人在市场上的行为较好预测些，因而要比他在其它方面的行为更容易进行科学的分析。就个人的"经济"行为来说，经济理论是一门精确的科学，而且可以提出概念上可驳斥的假设。给这门科学添加可操作的内容，是一项更为复杂的任务，因为我们无法知道个人的行为在什么程度上是"经济"行为，甚至在最严格的市场活动中，也无法弄

清这一点。不过，正如经验所表明的那样，在许多情况下，经济动机占有支配地位，足以使我们可以根据实际观察到的行为检验假设。

第二节　政治中的个人行为

除了作为市场上的买者和卖者外，人们还以其他许多身分从事活动和进行选择。人们还从事政治活动。当给以机会时，他投票或选择弃权。他参加压力集团。他提供竞选捐款。他竞争职位。他写信。能够对这一系列行为进行分析吗？

也许并不奇怪，"政治科学"同"经济科学"在解释潜力上并不完全一致，而且在政治理论模型中，尚没有像经济学家所谓的"消费者主权"那么复杂的"投票者主权"概念。在日常语言中，当我们提及经济行为时，我们有一个共同的参考点。谈及一个人的经济行为时，我们实际上是指，当面对一个有关的选择时，他往往根据某一外部观察值，如收入、财富，或其它客观上可测量的变量来选择"较多"而不是"较少"。而谈到一个人的"政治"行为时，指的是什么呢？对此有许多答案或解释，而且，正是因为这一原因，构造分析模型变得很困难。有这么多因素影响或可能影响政治选择中的行为，抽象似乎是不可能的，想当政治学家的人，往往感到自己在描述的、经验的和历史的纷繁复杂的世界中迷失了方向。没有真正的理论，预测甚或基本的理论似乎都是他力所不及的。[①]

---

① 在这种情况下，就更需要"建立理论"了。

"当我们认为，由于政治行为是随机的和偶然的，政治科学必然不同于其它科学时，我们实际上是本末倒置了。并不是因为政治行为是随机的和偶然的，我们才没有多少关于政治的客观知识。而是因为我们没有多少关于政治的客观知识，政治才看上去是随机的和偶然的。"査尔斯·富兰克尔：《现代人的情况》（纽约：哈珀兄弟公司，1956年），第132页。

然而，我们知道，分析政治行为，有助于我们理解社会制度，政治学家只要不是一开始就灰心，就有可能在某种程度上解释政治行为，即使他认识到他根本无法取得经济学家所取得的那种非常令人羡慕的地位。在有限的范围内，人的政治行为是能够被解释和预测的，尽管所能解释和预测的范围要比经济行为窄。

在最初阶段，可以把经济学家的模型引进政治选择，看一看可以得到多少解释。显然，经济学家的模型在这里是有某种解释价值的，因为，即使一个人走出市场，而走进投票间，他在一定程度上也是按经济原则行事的。他继续面对可以用经济上可测量的标准衡量的选择对象，因而他的选择行为，可以根据基本的经济学原理进行检验。仅随便举一些事例就足以证明，牵涉个人政治行为的经济模型适用于广泛的实际选择领域。正是加利福尼亚的国会议员要求联邦政府增加水利支出；正是城市议员支持城市重建计划；正是波音地区的参议员对试验型战术战斗机啧有烦言；正是由于宣称可以为马萨诸塞州得到更多的国防工厂，特迪·肯尼迪当选了参议员。

第三节 政治的经济学

当全部经济资源中的较大份额通过公共或集体决策分配时，经济分析扩展到政治选择所具有的相关性也增加了。从某种意义上讲，财政机制即财政制度是整个政治过程中的经济因素。人们可以进行政治选择，决策的结果可以在不同的方面表现出来，但是，一个最为重要的方面肯定是，一方面是以美元和美分测量的税收成本，而另一方面是以美元或美分在观念上可以测量的利益价值。人们可以从成本和利益的角度对政治决策进行有意义的讨论，这种讨论毫不逊于对其它问题的讨论，因为利益和成本是能够

相当准确地加以测量的。财政，作为一个学术分支，作为一门科学，处于狭义经济学和政治科学之间的分界线上，可称为政治的经济学。

财政制度是经济制度，也是政治制度。它们对个体公民的影响和个体公民对这一影响的反应，能够从经济角度进行描述和分析。当然，人们早已认识到了这一点。财政学一直是经济学的一个分支。然而，如前所述，人们几乎一直仅仅根据个人在市场上的反应来考察财政制度的影响，因为市场是经济学家专门的用武之地。个人在政治选择过程中的反应，一直基本上被忽视了。正是由于这一原因，前几章所讨论的题目，似乎与经济学是隔隔不入的。

第四节　什么是政治中的个人行为？

能不能这样推论，因为财政制度影响个人在市场选择中的行为，它们必然影响在政治选择中的这类行为？例如，如果考察累进所得税对个人的工作—闲暇的选择的影响是有意义的，考察这一制度对个人关于公共部门—私人部门组合方面的选择的影响是不是也必然有意义呢？第二个问题明确引入了政治选择中的个人行为，而要考察这种行为，我们就需要有一个在第一种分析中或在正统的分析中所不需要的分析背景或一个模型。确定这一行为到底是什么是很重要的。政治选择中的个人行为究竟指的是什么？什么是政治中的个人行为？

在前面几章中，我们利用过分简化的政治过程模型回避了这一问题。如果我们要为这种模型的相关性辩护的话，我们就必须把它们同现实世界联系起来，因为个人是在现实世界中生活、作出反应和最终进行选择的。至此，在对财政制度的分析中，我们假定个体公民或多或少地直接参加关于公共支出计划的投票选择，假

定最终决策是根据例如多数投票等非常简单的决策规则作出的。进行这种分析，是为了以此为根据而能够对财政制度会以何种方式影响一个人对各种支出计划的投票表决，进行一些广泛而一般的预测。

对于现实主义者来说，我的全部分析也许是徒劳无益的努力，是满脑子幻想的浪漫主义者的白日梦，因为现实主义者考察的是实际存在的政治世界，而浪漫主义者却大谈直接的民主，所建立的模型要求享有充分信息的选民对所有选择连续不断地进行投票表决。如果我的分析要对作出科学解释或最终提出财政结构改进的准则保持有效性，我就必须驳斥这样的指责。

让我们首先从这样一个简单事实说起，即：人们确确实实得作政治决策。无论怎样，总得有人以某种方式决定多少钱应该用于公共支出，这些钱应当怎样在各种支出项目之间进行分配，应该用什么税收制度获得这些钱。科学家的任务是解释这类决定，可能的话还要建立分析模型，以预测在不断变化的情况下，人们会作出什么样的决定。

第五节　谁为集体进行选择？

在解释和分析以前，必须确定决策单位。谁进行政治决策？谁为集团进行选择？从个体公民的参与这一角度来说，“民主”意味着什么？个体公民对决策或结果有多少控制？他们“应当”行使多大控制权？需要有多大的控制才能把一种政治制度划归为“实际的民主”制度？这些问题一直没有得到充分的讨论，更不用说适当地予以回答了。但是，无论谁行使最后的控制权，如果我们要弄清财政决策过程的意义的话，就必须回答这些问题。

分析家们常常隐含地假定，政治决策是由某一实际上与个体

公民相分离的中央决策机构作出的。这一模型一直是许多经济政策，特别是财政改革的科学讨论的背景。在产生政治决策问题的同时，几个世纪以前的政治现实也产生了这一模型，当时，暴君的确为他们所统治的集体进行选择。从某一方面来说，在各革命时代和向可能的民主结构转变的时代，这种政治模型竟一直占据支配地位，这确实是人类理智的谬误(的确，如果当政治结构再次变为实际上的专制制度的时候，这种模型再一次具有相关性，这将是对历史的嘲弄)。尽管克努特·维克塞尔和另外几个人发出了警告，但经济学家以及政治学家在从事他们的工作时，好像暴君仍然高高在上地统治着国家，好像某一决策机构仍在为整个集体进行政治选择，好像这些选择实际上不会受到公民的影响。

在这里，批判性的观察应该引起以下两种反应中的一种。在观察现实存在的政治现实时，科学家会像帕累托所做的那样，认为关于民主过程的所有讨论都是杜撰性的，在任何一种社会制度下都存在一个关键的进行"统治"的少数，这些少数人为他们只是其中一部分的较大集团作出政治决策。在这一统治阶级旁边，还存在一个被统治集团统治和支配的较大集团，该集团只是在对所强加的条件的反应对决策者的权衡产生反馈效应的程度上，才对政治决策有影响。如果这种统治阶级模型的确产生于对政治现实的批判性研究，那么首尾一贯地应用这一模型就会消除关于民主过程的大部分模糊认识。分析家由此也就会在其研究工作中提出各种行为模型，尽管这种模型仅仅限于说明分析家所能辨识的统治阶级的行为。就被统治阶级而言，则只需要分析他们的反应机制。

另一方面，对现代西方集体中的政治现实的估价，则可以揭示帕累托没有看到的过程，即集体中的公民实际参与集团决策的过程。在这一模型中，为人民作出的选择也是由人民作出的。不存在上等公民；在政治集团中，没有哪些成员一眼就可以看出注定要

成为哲学家和国王，也没有哪些成员被特别选出来为他们只构成其中一部分的较大集团作决策。不存在统治被统治者的统治者。而且，在某种最终意义上，每个公民都拥有一般地和在细节上影响政治过程结果的大约同等的权力。

冷静的现实主义者很可能会得出结论说，在这里，对这两个模型都有一些话可说；在任何时间和地方，在任何给定的政治制度下，肯定有起作用的统治阶级的因素。但是，几乎在任何政治制度下，也肯定有民主过程和公民控制的因素。根据这两个相反的模型，可以排列和讨论不同的制度。在一定程度上，任何特定制度都能够根据这两个模型中的任何一个进行分析。然而，分析的一致性要求，必须把模型视为独立的而且是可选择的解释工具。如果分析家选定在民主模型的限制内从事研究，他就必须从个体公民投票者的层次着手研究，而且有义务解释这一公民—投票者的选择是怎样转变为集体决策的。

第六节　民主财政选择理论的基础

我们已经强调指出，本书只限于研究政治制度的个人民主模型。因而，对财政制度的分析必须从集体财政决策中的个人参加者所作出的选择开始。应再一次强调指出，这方面尚不存在个人财政选择理论的基础。所以，任何研究工作必须从建立这种基础开始，以逐渐建立起一座完整的理论大厦。本书的方法论，把个人进行财政选择这一假设作为其主要命题。他们决定着公共部门的规模，以及成本和利益的分布。如果情况是这样，则可以推论，个人的选择可能会受到财政过程所赖以进行的制度的影响。人们在不同的制度下往往作出不同的反应。本书所要探讨的正是这种反应。

我们知道，个人并不是在各种直接民主模型所可能表明的那

种简单的条件下作决策的。个人选择对最终产生的集体结果的影响，似乎是以一种远为间接和迂回的方式实现的，由于这些原因，整个财政过程远不像简单模型所表明的那么好分析。这些模型力图从间接中进行抽象，力图考察理想化的结构中的人类行为。因而我们所使用的方法本身，同任何理论中所使用的方法没有什么不同。然而，因为这一方法是一种新方法，所以最好是尽力把这些模型同个人面对实际财政制度时的行为联系起来。

现在考察一个不担任公职的人的情况。他在私人经济中获得收入。他在适用于所在政治管辖区的财产法的条件下拥有各种类型的财产。他把他的收入或一部分收入花费在有组织的市场上可供私人购买的商品和劳务上。他也向一个或更多个政府单位纳税，而这些税可能以一种或更多种具体方式向他课征；也就是说通过一种或更多种财政制度向他课征。他从一个或更多个政府单位向他和他的伙伴提供的公共或集体服务中获得利益，而且，这些利益可能或多或少是具体的，可能是由一项或多项公共支出计划提供的。

我们所参考的这个人，并不需要每天都对他的"财政购买"作决策。实际上，在大多数情况下，他很可能认为，整个税收一支出过程完全在他自己的选择范围之外；也就是说，他个人无法改变整个税收一支出过程。然而，这并不等于说，实际的民主结构下的个人行为方式，与财政制度是由一个统治暴君或统治阶级所强加的条件下的个人行为方式相同。这个人也许知道，他和足够数量的伙伴一道，能够改变税收和支出水平所体现的集体结果，而且如果需要的话，还可以改变取得这些结果的制度。实际民主制度下的个人态度与实际非民主制度下的个人态度之间的显著区别，在于个人是否拥有潜在的选择权。在民主制度下，个人在所有时候都是一个潜在的参与者，不论他是否实际参与。

当选的总统或议员也承认公民最终享有潜在的选择权。他在行使代表职能时，往往选择自己认为能使足够数量的公民"满意"的特定财政结果。如果他能做到这一点，他就可以保住职位。如果他做不到这一点，他就将被一个更能反映公民态度和选择的人所代替。当然，政治领导人可像普通市场上产品的卖者那样，通过劝说改变公民的"需求"。但是，像在普通市场上一样，永久地改变个人选择型式的能力，似乎被严格地限定了。

因而，政治决策是间接地由个体公民作出的。如果把这一点作为分析的基础，那么，我们就完全有理由考察各种财政制度对政治决策的影响，我们也就有权利用尽可能简单的分析模型这样做。如果我们最终承认，在长期内，政治社会的个体成员必须自己决定公共支出相对于私人支出的增长率，那么，我们就肯定有理由努力预测他们对于这一决定的态度会怎样被例如公债制度所影响，尽管在任何现实的背景中，似乎是由立法机构来作最终的预算选择的。

第七节　假设的建立

最终，政治选择形成模型的有效性，取决于它们能否使我们进行预测，取决于它们能否解释政治结果。也就是说，在什么程度上能提出可加以驳斥的假设，以及在什么程度上能对这些假设进行经验检验？

这里涉及两个独立的步骤，而这两个步骤必须仔细地区别对待，因为，正如我们将要表明的那样，第二步比第一步要困难得多。人们有可能提出有助于解释政治过程的、在概念上可加以驳斥的假设，但却不能进行相应的经验检验，因为在许多情况下，是根本无法进行经验检验的。

这一点可以用一个例子来说明。考察财政指定用途制度的可预测到的影响，即在第六章中所做的分析。在那一章中，我们指出，当预算比率有利于需求相对有弹性的公共服务时，与在指定用途的制度下相比，在一般性资金筹措制度下，总支出趋于增加。这显然是一个在概念上可加以驳斥的假设。然而，即使不是不可能的话，在经验上对这一假设进行实际检验也是相当困难的。首先，只有当模型中所假定的所有条件成立时，才会出现所预测的反应。在模型中，我们假定单位税收—价格是不变的，而且假定选择者对此相当有把握。然而，前面的分析表明，在普通的税收制度下，税收—价格水平必然是相当不确定的。因而，在开始试图检验指定用途的假设时，我们不得不预测在不确定性条件下的个人行为。仅这一点就使证明更加困难，并缩小了有意义的结果的范围。

其次，即使我们不考虑这一个困难，预测性假设也仅适用于单人模型加以分析的那一个人。更准确地说，预测性假设仅仅涉及这个人在公共选择过程中投票的意向。但是，即便在最简单的直接民主模型中，个人选择和集体结果之间也没有一一对应的关系，当然，所有个人都相同的情况除外。集体结果产生于个人选择的整个系列，而个人选择是由一整套决策规则联接在一起的。这些规则在现代民主过程的复杂世界中，是极其复杂的。我们实质上不得不求助于这样一种观念，即个人模型在马歇尔所说的意义上具有某种“代表性”，因而其结论与整体是相关的。除了所有这些之外，所提出的特定假设还取决于各种公共服务的需求弹性能被独立地测量到并能被观察者所察觉。而且，因为这种弹性随税收—价格而变化，所以税收—价格的结构若对不同的个人是歧视性的，则结果会被大大改变。

从总体上看，检验假设的困难的确是巨大的；必须承认这一点。决不应低估这种巨大困难，但也决不应过分地予以强调。在

任何经济研究中，都会遇到许多同样的问题。实证经济学中的许多可加以驳斥的假设，只是在人们所熟悉的“其它条件不变”的假设下才成立，而其它条件是很少不变的。不过，在一定限度内，经济理论的某些基本命题，是能够在经验上得到检验的。

由于尚未提及的一个简单原因，“实证政治学”假设检验者所面临的任务，要比实证经济学家所面临的任务困难得多。经济理论提出有关市场上个人行为的假设，在市场上，每个人可能是根据自己的意志行动的。因而，可以用许多个人经历检验所提出的假设。对于政治过程中的行为来说，结果总是非常不充足的，因为结果必须同时适用于一个政治集团中的所有个人。在政治结果中，私人的或个体化的“决定”或“偏好”是不能直接观察到的，尽管在这里，正如下一章中提及的一些研究所表明的那样，这些决定或偏好的表示，可以通过各种会见和提问的方法获得。

由于已说明的原因，基本假设的经验检验在任何真正意义上都是不太可能的。尽管如此，我们却能够以某种也许是粗略的和简单的方法，运用财政制度理论来“解释”现实中的某些事实。让我们再一次来看一下第六章中所讨论的指定用途的假设。在提出分析模型之前，朱利叶斯·马戈利斯已经提出了证据，证明在公共教育支出和为这种服务筹资的政治制度的形式之间存在令人感兴趣的关系。他观察到，以一般性资金为公共学校提供资金的社会，往往要比通过独立的校区为学校提供资金的社会，在这种服务上花更多的钱。①

有理由认为，第六章中所提出的假设，可以“解释”这些所观察到的结果，尽管我们没有独立地测量在美国地方社会流行的税收结构下教育需求的相对弹性。似乎有理由假定，相对于地方一级

---

① 参见朱利叶斯·马戈利斯：“大都市的财政问题：区域、功能和增长”，见《财政：需要、资源和利用》（国家经济研究局，1961年），特别是第261—266页。

的其它一般公共服务而言，教育需求的弹性系数往往较高。如果接受这类似乎有根据的概括，那么也就可以认为现实中的某些事实证实了我们所提出的假设。

我们在分析指定用途的制度时，曾提出了几个次要的或附属性的假设。我们曾指出，一般来说，组织起来的纳税集团本身，要比社会中的其它集团，更倾向于赞成使用指定用途的工具。我们还指出，政府官员及官僚机构倾向于赞成一般性资金筹措方案，而反对指定用途的方案。这些显然是在经验上可以检验的假设，而这些假设如果被证实，将有助于证实分析模型中的那一关键性假设。即使在某些情况下，检验这类假设似乎只不过是"证明水是往低处流的"，也还是应该进行这种检验。实际上，前面几章从复杂的分析模型中所得出的一些假设，是可以借助于常识较为直接地加以检验的。

例如，第五章分析了这样一个原则，即"旧税是好的税"，由此产生的具体假设是，如果从现存的来源可得到资金，那么与需要课征"新"税相比，支出计划将更容易被接受。这一假设似乎一眼就可以看出是有效的，其证明不需要特别的研究。在这里，仅仅读一下每天报纸上关于议会审议提案的报道，也就足够了。其它假设可以根据政治上每天实际发生的事情进行类似的检验。

不应认为这意味着，我们不鼓励根据最为严格的程序规则进行经验检验。我们所要说的只不过是，在不可能进行这种检验时，分析家们不必失望。分析家们总是可以通过充分运用可靠的判断和常识，更好地探讨社会科学方面的问题。

第十三章　一些初步的研究结果

第一节　导言

我们对于个人在集体选择，尤其是在财政选择中的行动和态度所知甚少。学者们对于作为政治决定者的个人的行为一直漠不关心。然而，一旦接受了政治制度的民主模型，我们知识的缺陷就变得明显了，而且，明显地需要由许多人进行多年的研究。一旦我们承认个人作为投票人或作为潜在投票人在民主政治制度下最终决定公共经济部门的规模及其组成，我们就有义务尽力研究他们的选择。

对这一问题几乎没有进行过什么研究；已经完成的研究是相当分散的；这些研究大都仍然是不完整的，而所提出的问题往往是错误的。尽管如此，暂且回顾一下已经完成的研究还是有所帮助的；由此而表明需要作出进一步的努力，而不是表明已得出了确定的结论。

第二节　信息和无知：市场类似物

在作出系统的努力以提出可检验的假设之前，必须采取几个初步的步骤。在这方面，前一章中作为例子而对指定用途资金所作的分析，并不是唯一需要探讨的对象。在提出一套关于财政行为的复杂一点的假设之前，必须填补我们知识中的基本缺陷。

我们需要知道的第一件事，是个体公民在作出实际上的或潜

在的财政选择时所掌握的信息量或程度。个人对于他们生活在其中的财政制度知道多少?前面,我们利用了普通市场选择中的个人行为作为某种基准,以此为基础,才能对非市场选择中的行为进行比较。对于选择情况的信息内容,使用同样的方法进行分析是很有用的。从传统上讲,经济学家已经假设,市场上的选择者掌握相当充分的可选择对象的信息。只是在过去的十年里,以“信息理论”一词所概括的全部问题才得到了彻底的研究。①

人们广泛承认,即使对于每日的市场选择来说,个人也不可能完全了解他所面对的可选择对象。有以下几个原因造成了这种无知。首先,由于获取信息是耗资巨大的,因而即使在获取信息方面进行最优投资,也远远不会做到真正的无所不知。其次,进行选择时,即使在获取信息方面进行最大的投资,也不可能消除不确定性。再次,个人可能在他自以为获得了较多的信息而实际上并非如此的幻觉下进行选择;他可能是无知的,却并不知道自己是无知的。从外部观察个人选择行为的人要把这几种情况区别开来,也是很困难的,即使不是完全不可能的。在其中任何一种情况下,受到合理激励的个人行为所产生的结果,可能并不是所期望的或所力图得到的结果。

当我们考察财政一集体选择中的个人行为时,所有信息问题都更为突出地表现了出来。我们知道,一般人所掌握的关于公共商品和服务的成本和利益的信息,远远少于他所掌握的关于私人或市场商品和服务的成本和利益的信息。但是,一般的投票人一纳税人一受益人对于他所面临的财政选择究竟无知到什么程度呢?他实际上知道多少各种现存的或潜在的财政制度给他造成的影响呢?他有多少纳税义务?他所享受的公共服务的成本是什么?他对

---

① 例如参见乔治·施蒂格勒:“信息经济学”,载《政治经济学杂志》,第69期(1961年6月号),第213-225页。

得自公共服务的利益作什么样的估价?他把利益转化为成本吗?

提出这类问题表明,力图从经验上回答它们的研究很贫乏。考虑一下这组问题中最为直接的问题:个人对他所支付的税收额有多少了解?以美元计算的纳税义务衡量,公共服务使他花费了多少?即便是这一简单问题,在能够部分地加以回答之前,也必须分解为几个从属问题。个人所掌握的信息量,将随他纳税的制度而变化。前几章已经说过,税收意识在直接税制下比在间接税制下要强。因而,研究的逻辑起点,应该是个人对在那种采用得最为广泛且最为重要的直接税,即个人所得税制下的个人纳税义务的估算。

第三节 在联邦所得税制下所估算的纳税义务

恩里克研究。这是由弗吉尼亚大学的诺伯特·恩里克在1961年,1962年和1963年进行的研究。这一研究涉及1961年和1962年在弗吉尼亚州的夏洛茨维尔-韦恩斯博罗地区进行的口头调查和散发的问卷以及1963年在全国散发的问卷。在每一次调查中,样本都是根据公认的随机方法抽取的。

恩里克问了每一个人两个简单的问题。第一,每个人推测一下前一年他所支付的联邦所得税的总额。第二,每个人查看一下自己的个人记录,看一看同一年他实际上支付了多少。调查是在日历年的后半年进行的,以便研究在某一时候而不是春季结帐时期的税收意识。

恩里克研究的结果并不令人感到奇怪。甚至在个人所得税制下,人们也不十分了解自己的纳税义务。只有略微多于一半的回答者(55%)能够把他们的纳税义务估计在正负10%的限度内。四分之一以上的回答者错误地估计了他们的纳税义务,把纳税义务

高估或低估了20%。从整体来讲，恩里克样本里的回答者有一不太明显的低估纳税义务的倾向，尽管这一发现不是一个主要的发现。样本取自所有收入水平的人，但是，在税收估计错误百分比和回答者的收入水平之间没有明显的关系。这一暂定的发现本身是重要的，因为它有助于驳倒这样一个假设，即预扣赋税款作为一种制度会减少人们对他们所支付的税收的意识。若要证实这一假设，高收入者对自己纳税义务的估计就得较为准确，因为他们在被预扣的总纳税义务中所占的份额较小。①

在预扣税款制下估计的纳税义务：瓦格斯塔夫研究。至少在某种程度上，由于1943年开始实施预扣税款制，对许多纳税人来讲，个人所得税被转化成了一种"无意识的"税。似乎有理由认为，这一种制度本身会影响个人的税收意识，尽管恩里克的有限研究没有证明这一点。

具体地弄清在预扣税款制下的纳税义务意识，是弗吉尼亚大学资助进行的第二项研究的目的，该研究是在1964年的税收法案颁布之前几个月，于1963年由J.K.瓦格斯塔夫完成的。瓦格斯塔夫对一千多名纳税人作了调查，这些纳税人的收入按规定均应被预扣税款。他既要求每一个人估计每一支付期在任何税收减免之前的总收入，又要求每一个人估计每一支付期从他的收入中预扣的税收额。然后，把这些纳税人估计的结果直接同雇用他们的公司提供给瓦格斯塔夫的工资额和预扣税款记录进行比较。

正像在恩里克的与此相类似的研究中一样，瓦格斯塔夫发现，人们并不十分了解自己的收入和纳税义务。在这一研究中，大约52%的回答者能够把他们的纳税义务估计在正负10%之内，因此

---

① 诺尔伯特·L.恩里克的研究结果见恩里克的"所得税意识的试点研究"一文，载《国民税收杂志》，第16期（1963年6月号），第169—173页，和"所得税意识的进一步研究"一文，载《国民税收杂志》，第17期（1964年9月号）第319—321页。

证实了恩里克的类似研究结果的一般有效性。大约30%的人错误地估计了他们的纳税义务，把纳税义务高估或低估了20%。正像恩里克的研究一样，从整体上看集团并没有过高估计也没有过低估计的倾向，尽管同恩里克的结果相反，在此有一个不明显的过高估计的倾向。当瓦格斯塔夫把他的回答者按收入集团分解时，他得到了更为有意思的结果。他发现，作为一个分集团，在他的整个样本中收入低于中等水平的回答者倾向于过高估计支付的税收额。相反，中等收入以上的分集团倾向于过低估计纳税额。这两个发现在统计上都是显著的。

瓦格斯塔夫研究的另一个非常有意思的特征，是研究了对税收公平或平等的态度与税收意识之间的关系。作为一个基本的问题，瓦格斯塔夫问所有的回答者，他们是否认为个人所得税是"公平的"。然后他将认为所得税是"公平的"人同认为所得税是"不公平的"人分开。他发现，在认为所得税是"公平的"一组人中，对纳税义务有惊人的准确估计。相反，回答说所得税是"不公平的"的人，往往在估计的和实际的纳税义务之间有显著的差距。①

因为恩里克的研究和瓦格斯塔夫的研究在任何直接意义上都是不可比较的，所以对于预扣税款制对税收意识的不同影响，似乎尚得不出最后的结论。因为在瓦格斯塔夫的调查中估计的错误更大一些，所以似乎证实了"无意识税收"的假设。但是，在这里的任何结论可以确证之前，需要额外的关于不被预扣税款的人的税收意识的资料。瓦格斯塔夫的数据需要同不被预扣税款的人的可比较数据作比较；这样，才有可能对"无意识税收"假设进行相当明确

① 瓦格斯塔夫的研究是以没有发表的论文形式在弗吉尼亚大学完成的（正如恩里克的最初研究一样）。参见J.V.瓦格斯塔夫："预扣税款制下的税收意识"，弗吉尼亚大学，奥尔德曼图书馆。其结论的概述可参见J.V.瓦格斯塔夫："预扣税款制下的税收意识"，载《南方经济学杂志》，第32期（1965年7月号），第73—80页。

的检验。

施默尔德调查。许多年来，在整个财政意识领域的一个不懈的研究人员是德国科隆大学的冈特·施默尔德教授。施默尔德的兴趣主要是更多地了解个人对财政是怎样看的，而且他明确把这称之为财政学的一个新分支，即他所谓的“财政心理学”①。他的大部分研究的目的都是确定纳税人的态度。我们在本章以后的几处将提到这一点，但是在这里，应当提及施默尔德调查中同个人所得税制下的纳税义务的估计有关的一点发现。

施默尔德问调查对象，他们认为其总收入中有多大百分比用于支付所得税，然后他把这些结果同实际支付的适当的百分比的客观估计相比。这些客观估计所依据的，是按职业种类和收入水平所确定的一般税率。正像所有这类研究一样，施默尔德发现，纳税人并没有得到很充分的信息。另外，他的结果表明，平均来说，个人在这种税收制下倾向于过高估计他们的纳税义务。②

高收入纳税人对于边际税率的了解。密执安大学最近进行的一项研究试图弄清高收入纳税人是否知道个人所得税的边际税率。主要的发现是，几乎三分之一（27%—31%）的调查对象（均为年收入超过 10000 美元的人），都不知道他们所支付的边际税率。③

---

① G.施默尔德：“财政心理学：财政学的一个新分支”，载《国民税收杂志》，第 12 期（1959 年 10 月号），第 340—345 页。

② 施默尔德的调查是在 1958 年进行的，总共对 1986 个人作了访问调查，是根据定额抽样法挑选的。这里所提到的那个问题，只是向调查对象提出的很多问题中的一个。该项研究的一个报告，参见冈特·施默尔德：《财政的非理性》（汉堡：罗沃尔特出版公司，1960 年），特别是参看第 84—86 页所提到的部分。调查的方法和程序及更为详细的结论，见《联邦共和国公众舆论所认为的税收和国家支出》（科隆：西德出版社，1960 年）。

③ 这些结果见布鲁斯·L.金塞默、简·A.利恩和威廉·B.尼南：“高收入纳税人对于边际所得税率的了解”，载《国民税收杂志》，第 28 期（1965 年 9 月号），第258—267 页。

根据已经完成的有限的研究，看来可能得出的唯一的结论是，甚至在个人所得税制下，个人对于自己纳税义务的了解也是有限的。而从结构上说，毫无疑问，只有在个人所得税制下，才可指望人们对自己纳税义务的了解达到较高的准确程度。

第四节　间接税制下的意识

我们知道，个人对间接税使他们付出的代价的了解，很可能少于他们对直接税的了解。我们对于他们的无知程度和他们在估计中错误的方向的了解，同对于直接税下的有关情况的了解相比更为有限。施默尔德发现，在许多情况下，纳税人不能够区分被课以特定消费税的商品和服务与没有被课以特定消费税的商品和服务。大部分人知道，税收是标准奢侈品如酒和烟草的最终价格的最重要的成分。然而，对于包括在问卷中的其余的非纳税"奢侈"品，回答者中三分之一到一半的人认为被课税了，而实际上并没有课税。① 对于税率的无知甚至更为严重。对于香烟税，回答者中只有40%的人正确地把税率估计在实际税率的十个百分点的范围内。大约同样数量的回答者对这种税的估计不是高于就是低于实际课征的数额。就糖税来说，对税率作出了正确估计的人所占的百分比甚至更低，这种税的税率是相当低的，因而人们往往高估了税率。

施默尔德也问了这样一个问题：如果取消所有的消费税，你认为你将得到多少额外的收入？包括营业税在内，适当计算的回答估计为家庭平均收入的10%。他的发现是，收入较低的家庭总是倾

---

① 这些调查结果见冈特·施默尔德："难以察觉的税收"，载《财政文献》，第20卷(1959年)，第23—34页。

向于过高估计税收负担，而收入较高的家庭则倾向于过低估计税收负担。这一结论同前面提及的瓦格斯塔夫研究个人所得税时得出的结论相一致。

1954年，罗伯特·费伯试图确定美国消费者对该年早些时候对消费税的削减的了解。他发现，回答者中不到30%的人知道这种税的削减，而就一些商品来说，这一数字低到16%。同施默尔德的调查结果相一致，费伯发现，回答者中有相当一部分人不能区分纳税商品和非纳税商品。①

显然，还需要进行大量的研究，才能真正弄清每个人对间接税负担的了解。就特定消费税来说，尽管其实际归宿是相当可预测的，但人们对这种税的了解却仍受到严重限制。就更为重要的间接收入来源，如一般销售税、营业税、增值税和公司所得税来说，由于其归宿甚至在专家之间也争论不休，纳税人—投票人的无知就肯定更大了。

第五节 一般税收意识

在一项于1965年完成的内容广泛的英国调查中，请个人估计了所缴纳的总税额（直接的和间接的），然后把这些估计同相当准确的个人纳税总额进行了比较。同施默尔德的结论略有不同的是，似乎有一般的低估倾向。过高估计纳税义务的人似乎相对集中于低收入集团，从而证实了瓦格斯塔夫的一个调查结果。还要求调查对象估计缴纳给国家总税额在收入中所占的比例。在此，若只看平均数，则调查结果表明，人们的估计是相当准确的，低收

① 罗伯特·费伯："消费者在多大程度上了解消费税的变化？"载《国民税收杂志》，第7期（1954年12月号），第355—358页。

入集团再次表现了较高的税收意识。然而，平均水平的离散表明，回答者并不十分了解税收的平均水平。①

第六节　税收估计和税收意识

个人并不是根据他们对税收成本的准确估计进行财政选择，而是根据他们对这些成本的意识和了解以及他们对成本量的预测进行选择。个人对自己纳税义务的无知并不能准确地测量“意识”。纳税人所得到的信息越多，他也就越可能有“税收意识”。因此，从某种不准确的意义上说，无知变成了衡量“无意识”的一个尺度。只要一个人真的不知道某种税的存在，他就会默认这种税的课征，虽然一旦他注意到这种税，他就往往过高估计这种税的影响。

对于我们的目的来说，如果可能的话，财政制度应该根据它们对个人选择行为的最终的影响进行分类。税收制度能够以两种方式影响行为：第一，税收制度能够影响公共—服务成本意识向个人的传递。在这方面，不同的制度会产生不同的结果。第二，一旦个人充分了解税收存在（正如当面对一个问卷，让他估计他的纳税义务时他肯定会知道一样），税收的形式就会影响估计的错误程度及错误方向。应该把税收的这两种不同的影响区别开来。

前面提到的那些研究涉及的大都是第二种影响。恩里克、瓦格斯塔夫的研究以及施默尔德的一些研究，都旨在弄清个人能在多大程度上准确地估计自己的纳税义务和他的错误的方向。对于确定个人是否知道一种税的存在，所作研究甚少。在这方面，瓦格斯塔夫的研究结果是，被预扣税款的雇员往往低估他们的总收入，

---

① 《1965年的福利选择》，经济事务学院（伦敦：1965年，10月），第30—33页。

这表明，预扣税款本身减少了所得税的意识。尽管瓦格斯塔夫的研究还发现，当被问及所预扣的所得税的数额时，人们往往作出过高的估计，尤其是低收入集团，但上述研究结果仍是有效的。如果我们想根据这些数据预测预扣税款对财政选择行为的纯影响的话，那也许还需要对这些相互抵消的效应的相对强度作一番比较。

对于施默尔德有关间接税的初步调查结果来说，类似的结论也成立。如前所述，在许多情况下，个人甚至没有意识到这类税收的存在，另一方面，许多人认为一些税收存在，而其实这些税收并不存在。然而，当确实存在的税收引起他们的注意时，某些集团又倾向于过高估计他们自己的纳税义务。

第七节　利益估计和意识

关于个人对其纳税义务的估计和了解的材料是贫乏的；但是相比较而言，这种材料又是很多的。几乎还没有人从经验上作过研究，来确定个人对得自公共商品和服务的利益的价值所作的估计或所具有的了解。

从逻辑上讲，我们能够考虑像财政帐户另一方的直接税一间接税的分类那样，把公共商品和服务分成两类。但是如果我们试图把这一分类应用到支出一方，马上就会产生问题。什么是*直接的*公共商品或服务？在税收一方，直接性意味着对预计承受最后负担的人课税。以这一方式定义，在税收的*直接性*和*一般性*之间没有必然的联系；一种直接税可能是高度选择性的或歧视性的。然而，标准的直接税收制度也往往是一般性税收制度，而间接税收制度总是必然地包含有歧视性特征。这一点导致了通常所接受的间接性和非一般性之间的联系。然而，当我们考察公共支出或利益方面时，情况几乎反过来了。一种*直接的*公共服务，即个人受益者和

财政之间的联系最为直接的服务，根据定义几乎必然是歧视性的或选择性的。另一方面，最为间接的公共商品或服务，也就是那些同个人的私人经济情况联系最少的服务，往往是最为一般性的。除非记住帐户两方的这种不对称性，否则探讨公共商品的直接利益和间接利益时，很可能产生混乱。

直接利益是那些最接近于向个人提供货币支付的利益，在需要时可自由转化为商品和服务。由此我们可以预料到，人们对这种利益的了解要多于对得自公共商品的另一种利益的了解，因为后一种利益所产生的价值仅仅以非常特定的、非个人化的形式表现出来。例如，个人得自国防支出的利益肯定是间接性的；他不能把北极星号潜水艇的巡逻转化成他个人所能享受的任何东西，即使只是粗略可比较的数值。因而，我们可以预测，与他对得自各种社会福利计划的利益的了解相比，他不太知道这类利益。

从经验上检验人们在各种公共计划下的利益意识将是有益的，但却不应过分强调这类数据与本书目的的相关性。对于我们的目的来说，只有当个人的选择行为预期可能被修改时，个人的利益意识才是相关的。在税收方面，有理由认为，在其它条件不变的情况下，减少税收意识的制度往往改变个人的选择，使其赞成更大的公共支出。然而，由于将要讨论的一些原因，在支出方面则很难进行对称性预测。能否认为，在其它条件不变的情况下，最大限度降低个人受益人的“意识”的公共支出计划倾向于使个人作出赞成较低税率的选择？这里的困难在于，公共服务利益的提供是全部财政结构存在的理由。分析不同的税收制度（所有这些制度都从个人手中抽走一般化购买力）可能对个人的公共商品（一般性定义）选择产生的不同影响，是有意义的。然而，我们却不能把这种说法颠倒过来，即不能说，分析不同的预算组成对税收水平的影响，是有意义的。要点是，不同的预算组成可以说代表的是不同的财政

“购买”。这里，与市场情况作一番类比也是有帮助的。我们可以说为商品如桔子或苹果付款的方式可能影响购买的数量。相反，我们却不能说，买不买桔子或苹果会影响总支出。当然会影响。但是在这种情况下，涉及的是完全不同的选择，因而对这两种选择进行比较实质上是毫不相关的。

因此，只有当选择是可比较的时候，提供公共商品和服务的制度才与我们的分析相关；也就是说，只有当在不同的制度下选择的是同样的公共商品组合时，提供公共商品和服务的制度才与我们的分析相关。虽然可以想象，与直接福利支出相比，个体受益者不太了解关系不大的和间接的公共商品，但在边际调整方面，他的选择却不一定会受到影响。这是因为，在任何一类“政治均衡”中，各预算项目都趋于扩大，以得到大致均衡的边际利益。在这一点上，代表性纳税人—受益人将以大致可比较的方式估计各类公共服务边际扩大的价值。这种“均衡”在另一种意义上可能是“最优的”，也可能不是“最优的”，但这与我们无关。我们的任务仅仅是确定财政体制的结构对最终调整会产生什么影响。借以向个人提供公共商品和服务的制度会以何种方式影响集体决策过程中个人的选择权衡？

在利益方面，问题变为：有没有制度上的差别可能影响直接性或间接性，从而影响个体受益者对可比较的公共服务的了解？如果能以这种方式提出问题，就能较容易理解，支出方面的制度可变性范围是有限的。国防可以通过任何数目的不同税收制度提供资金；但是有多少支出制度可以用来为公民提供国防服务？在这里，制度变化怎样能够影响个人对利益的了解？对于象国防这样的真正的一般性公共商品，几乎不可能有结构性变化。对于同个人关系不太大的公共商品和服务，则可能有一些制度变化，对于这些变化，可以提出一些供研究用的假设并对其进行检验。

让我们来看一下初等教育上的集体支出。提供初等教育的制度可以有哪些变化？这些变化会对公民承受必要税收成本的意愿产生什么影响？假定某一地方社会提出了两种可供选择的方案：按照第一种方案，所有集体支出都用于开办免费的公共学校；按照第二种方案，凡有学龄儿童的家庭都可以得到助学金或凭单，他们可以用这种助学金或凭单来为私人提供的但是合格的教育服务付款。这是提供类似服务的两种不同的制度安排。在每一种情况下，假定使用同样一种税收制度，如地方财产税。在每一种方案下，社会会提供同样的支出吗？看来很显然，在两种方案下个人的选择行为很可能有差别。对于那些直接受益的家庭来说，凭单计划倾向于使支出更为直接，因而这些家庭在这一制度下比在另一种制度下可能选择更多的集体性支出。对于那些缴纳税款但不直接受益的家庭来说，结果可能是相反的；凭单计划很可能使利益看来更为间接，因为支出直接地集中在特定的受益人身上。据我所知，尚没有人探求这类问题的经验答案。研究这类问题是困难的，因为这方面所观察到的制度性变化比税收方面的类似变化窄得多。①

这里之所以讨论初等教育，是因为它确实表明，对于与此相类似的商品和服务如公共医疗、房屋、一般性社会服务的公共支出来说，是可以提出制度性假设并对这些假设进行检验。在这方面，提供大致相同利益的不同制度会产生不同的影响，而且只要这类制度差别是可以观察到的，提出了正确问题的经验性研究就能够获得很有价值的研究结果。

---

① W.克雷格·斯塔布拜因的“教育筹资中的制度因素”一文，分析了在为教育体系筹资和管理教育体系的各种制度方案下预计产生的结果，该文见《教育和南方经济》，《南方经济杂志》增刊，第32期(1965年7月号)，第15—34页。然而，斯塔布拜因并没有宣称研究了经验证据，已检验了他的假设。

福利中的选择：经济事务学会的调查。英国在1963年和1965年进行的调查，间接地提供了一些在几种现存的福利计划下个人对利益的了解的证据。① 这些调查的重点是了解个人对各种制度安排本身的偏好，而不是研究在各种制度安排下所产生的不同结果，而这正是与我们的分析直接有关的信息。不过，这一调查的某些副产品也至少用粗略的机会成本表明了利益估评的水平。

1963年的调查，弄清了公众对提供医疗、教育和养老金的看法。对于医疗，回答者倾向于严重低估提供标准数量单位的医疗服务，例如住院一周的成本。缺乏成本意识甚至更清楚地表现在这样一个事实上，即：大约36%的人认为，对国家卫生局的捐款便足够该局的开支需要，而事实上，这类捐款只占该局总收入的不到五分之一。关于公众对公立教育成本和利益的看法，也得到了相同的调查结果，尽管令人吃惊的程度要小一些。回答者中的大约18%明确认为，没有必要"直接地或是通过地方税或全国性税收"来为教育筹资。然而，同他们对医疗的回答相反，回答者倾向于高估公立教育服务的成本以及私立教育服务的成本。关于英国养老金计划，回答者中的大约35%真的认为"保险"机制在起作用。养老金计划的参加者提供的储备金足以满足支付养老金的全部成本。实际上，雇主和雇员的捐款只占该计划总收入的大约10%。

1965年的调查试图确定回答者对得自所有政府福利计划的社会利益总价值的了解。在这里，正如对税收的估计一样，存在着一般的低估，而且估计的范围很宽。1965年的调查没有像1963年的调查那样试图得到对特定计划的利益估计。

对于本书的目的来说，英国的这两个调查所得到的最令人感

① 《福利中的选择》，经济事务学会（伦敦，1963年7月）。拉尔夫·哈里斯和亚瑟·塞尔登的"福利和选择"一文，讨论了这一调查的结果，见《新社会》（第43期），1963年7月25日，第14—16页。并参见《福利中的选择》，1965年。

兴趣的结果是，个人不能够有效地把公共服务利益转化为税收成本。

第八节 “经济个人主义”模型的相关性

经验研究的第二个广泛的领域，是检验我们的集体—选择模型中的那一关键性“经济”假设的可能的解释范围。同信息内容问题完全无关，个人究竟在什么程度上根据可以从外部衡量的标准在集体可选择对象之间进行选择？即使一个人对自己的纳税义务和所得到的公共服务的价值总量和单位量有准确的了解，他会以经济学家能够进行粗略预测的方式进行选择吗？除非能够对这一问题作出肯定的回答，否则在提出“科学的”个人财政选择行为理论方面是不可能取得什么进展的。

正如第十二章中所表明的那样，对政治的非正式的每日观察往往以无数的方式证实这里的那一关键性假设。在那些能够减化为直接的和可测量的经济内容的问题上，人们总是进行选举和斗争，至少部分是这样。选民的行为在一定程度上肯定受到对可测量的所得和损失的预测的影响。不过，把研究在这一粗略观察的基础上扩展一步并在可能的情况下对那一关键性假设进行更为具体的检验,仍是有益的。在这方面,提出建立可应用的和相关的次要假设，并不像政治家的行为使其表现出来的那么容易。在能够提出任何可检验的关于个人反应的命题之前，分析家必须能够独立地识别出所考察的财政变量对个体参加者境况的影响。识别这种影响经常是困难的。对于税收和公共利益的涉及范围必须得出具体的结论，而且必须把实际的涉及范围同表面的涉及范围区别开来。对于个体选择者来说，正是税收和利益的表面上的涉及范围影响他的选择。

前面已经几次提到了施默尔德的研究。他一直不关心在直接意义上检验假设，但却可以提及他的一些次要发现，来证实个人的财政偏好具有“经济”动机。在调查个人对政府资助私人工业的态度时，他发现，最有可能表示赞成的人是这样一些人，这些人正好与最有可能获得资助的工业相关联。同样，他发现，政府雇员构成了最有可能说公共服务的价值比提供这些服务的税收成本要高的集团。① 当然，这些特殊的结果是连同有关公众对财政的一般态度的其它许多结果一起提出的，在此必须强调，施默尔德并没有直接考虑检验经济动机假设。

密执安大学的研究。只是对于一些粗略的检验来说，才能较容易地解决识别个人利益的问题。个人的效用最大化并不能总是直接同收入、财富或经济地位相联系。然而，除非假设具有某种这类直接关系，否则很难具体检验效用最大化假设。一般来说，考察个人对各种税收的反应时，可以把个人效用同收入水平联系在一起。如果发现高收入者表现出相对于所得税来说相对地偏好销售税，而低收入者表现出相反的偏好，经济模型所具有的解释价值也就在某种程度上得到了证实。伊利莎白·戴维 1959 年在密执安进行的对税收偏好的研究，就得到了这一结果。② 不出所料，她也发现，财产所有者往往比租赁者更不愿意利用财产税作为课税工具。一般说来，戴维的调查证实了这样一个假设，即：个体公民的经济地位是决定他们对财政可选择对象态度的一个重要因素。

1960 年和 1961 年由密执安大学调查研究中心进行的、而由伊娃·米勒所报告的一项调查表明，③ 自身的经济利益对于决定回

---

① 冈特·施默尔德：《财政的非理性》。

② 参见伊利莎白·简·利科特·戴维：“公共偏好和税收结构：对与国家和地方税偏好有关的因素的考察”（密执安大学缩微胶片，1961 年）。

③ 参见伊娃·米勒：“公众对财政计划的态度”，载《经济学季刊》，第 77 期（1963 年 5 月号），第 210—235 页。

答者的态度具有显著的作用，尽管不一定是一个支配性的解释因素。旨在向收入集团提供利益的公共计划(对穷人，失业者，医院和医疗，公共工程的资助)，往往被样本中的低收入成员所赞成。对小企业的资助和修建高速公路的支出往往得到高收入集团的赞成。所有集团，不论其收入水平如何，似乎都赞成在教育上的支出和对老年人的资助。这一发现，连同调查的一些其它特征表明，狭义上的自身经济利益并不是独立的、包容一切的解释性假设。

调查研究中心研究的一个更为有意思的发现，是收入较高的个人对各种公共支出计划的相对扩大所持的态度。根据简单而并不复杂的自身利益假设，比起低收入集团，高收入集团不太倾向于赞成增加公共商品和服务。然而，该调查所收集到的数据表明，一般说来，最倾向于赞成扩大支出计划的，是收入最高的人和收入最低的人。例如，对于教育支出来说，这一结果相当明显。

这类证据是否同较为一般的效用—最大化假设相矛盾或驳斥了这一假设？只要承认高收入集团会比低收入集团更高地估价公共支出的"溢出"效应，并承认税收涉及范围的型式可能不像有关的收入比率和公共服务的价格弹性那样累进递增，这类证据似乎就并没有驳斥效用—最大化假设。换言之，任何特定的公共服务的所谓"萨缪尔森公共性"都会随着收入水平的上升而明显地增加。这将使效用—最大化假设的复杂形式对于"解释"上述调查数据仍然有效。

威尔逊和班菲尔德的研究。调查对象在接受口头调查或填写调查表时对各种财政制度所表明的态度，在填补我们知识的许多空白方面可能是极其有帮助的。然而，毫不奇怪，所表明的这种态度却不一定使我们能够准确地预测他们的行为。面对真正的选择时，个人可能并不以所表明的态度可能表示的方式进行反应。因而，如果能够观察到实际的选择行为，就可以对上述关键性的行为

假设进行更为明确的检验。当然，很难进行这种检验，因为个人通常并不直接地对各种财政制度进行挑选。不过，如果可以得到公民投票的数据，如果可以得到大量的观察资料，则还是可以进行某种检验的。

有关支出计划的地方性公民投票，可以为进行这种检验提供数据，而且哈佛大学的詹姆斯·Q.威尔逊和爱德华·班菲尔德已利用这种数据进行这尝试。①他们的研究是值得一提的，因为它试图明确检验这样一个假设，即：投票人表现得似乎他们正在努力使他们的家庭净收入最大化。这一假设导致人们预测，最低收入集团将投票赞成市政府所提出的大多数公共支出计划。可以预期，高收入集团将反对大多数支出方案，中等收入则有高度的选择性。

调查结果倾向于证实关于低收入集团行为的假设。然而，高收入集团也倾向于投票赞成许多几乎不给他们提供直接利益的支出计划。反对意见大都来自于中等收入集团。

这些发现证实了由米勒所报道的态度调查结果。至少在一定程度上，这些数据似乎与不成熟的收入最大化假设是相抵触的。威尔逊和班菲尔德以"利他"动机或"关心公益""解释了"高收入集团的行为。较为复杂的效用最大化假设也可以"解释"这些数据。从某种意义上说，"利他主义"作为一种动机的存在，同把"再分配"作为个人效用函数中的一个"善行"是一回事。这一解释既表明了经济模型的力量，也表明了经济模型的弱点。可以不夸张地说，经济

① 参见詹姆斯·Q.威尔逊和爱德华·C.班菲尔德："地方公共支出方面的投票行为"收入《城市社会的公共经济》，J.马戈利斯编（未来资源出版公司，1965年），第74—91页。实质上相同的研究结果，还可参见詹姆斯·Q.威尔逊和爱德华·C.班菲尔德："投票行为中作为价值前提的对公益的关心"，载《美国政治科学评论》，第57期（1964年，12月号），第876—887页。

模型在“解释”几乎所有观察到的行为方面都可能是有用的。但正是因为具有解释力，经济模型作为预测性假设，却变得毫无用处。①

吉莱斯皮的研究。当同W.欧文·吉莱斯皮的研究结果并列考察时，威尔逊-班菲尔德和米勒的发现甚至对于收入最大化假设的不成熟形式来说也不那么有损害性了。② 他的研究试图从经验上测量整个财政结构的最终影响范围，所谓整个财政结构，是指囊括联邦、州和地方财政的结构，既包括支出或利益一方，又包括税收一方。他的模型中有关利益和税收影响范围的一系列假设，也许是人们最乐于接受的。吉莱斯皮发现，一般来说，像所预期的那样，联邦税收—支出方式有利于低收入者，对相当广泛的中等收入者呈中性，使高收入者承受净负担。而就州—地方制度来说，他发现，低收入者再次得利。但是另外两个收入集团所受到的待遇与在联邦制度下相比是不同的。在这里，中等收入者承受了净财政负担，而高收入者受到的待遇是中性的。

州—地方财政产生影响的这种方式，明确告诉人们，即使接受不成熟的收入最大化假设，在州和地方一级，也将主要是中等收入者反对公共支出计划的扩大。在这方面，威尔逊-班菲尔德的研究结果（全部从州—地方数据中得出），倾向于证实而不是反驳关于低收入集团和中等收入集团的行为假设。而且，一般说来，在州—地方一级，高收入集团既不承受净负担也得不到净利益，因而他们支持支出计划的行为对假设的反驳，要比独立于吉莱斯皮的发现所可能预期的微弱得多。

---

① 威尔逊-班菲尔德的研究结果以及米勒的研究结果，可以由第十一章附录中图11.9中的图形来说明。

② W.欧文·吉莱斯皮：“公共支出对收入分配的影响”，收入《财政联邦主义论文集》，R.A.马斯格雷夫编（华盛顿：布鲁金斯学会，1965年），第122—186页。

吉莱斯皮的研究结果对将来的研究者在提出有待于挑选和检验的假设方面，是有帮助的。看来，应该分别对州—地方和联邦一级议会的投票数据进行分析，以确定高收入集团对支出计划的抵触在联邦一级是否更为普遍。

戴维的研究。如果不能直接得到投票人在有关支出或税收计划的公民投票中进行选择的情况，则可以根据具有不同经济环境的财政管辖区的可比数据，来检验经济模型中的那一关键性假设。卡内基技术学会的奥托·A.戴维对地方公共支出所作的研究，就采取了这种方法。第一项研究集中于匹兹堡地区的公立学校的支出。① 在他的方法中隐含着一个假设，即选举产生的政府官员，在这里是地方教育委员会的成员，根据个体公民的偏好行动。根据这一假设，可以认为，州议会的审议和决定所产生的结果准确地反映了公民的偏好，因而，这些结果可以直接用于检验有关个人选择行为的假设。

戴维首先考察了这样一个问题，即如何解释该地区各校区每个学生的公立学校支出。当然，在这方面，有一些正统的或标准的解释变量能够说明支出上的大部分地区差别。这些是人们所熟悉的一些变量，例如人均收入、人口密度、财产价值、教育水平。戴维的研究重点是，旨在反映选择行为的经济—个人主义模型的额外变量，能否增加对变化的总的解释。特别是，他试图预测由几个这种额外变量对结果所产生的影响的方向。

其中一些变量是：(1)工业财产的价值，(2)拥有财产的投票人的百分比，(3)在校人口的百分比，(4)公立学校中学龄儿童的百分比。他独立地预测，第一个变量即工业财产的价值，应该在正方向上影响公立学校支出，因为这一变量是完全不由该区本地居民所

① 参见奥托·A.戴维："公立学校支出政策所受政治影响的经验证据"，收入《城市社会的公共经济》，J.马戈利斯编(未来资源出版公司，1965年)，第92—111页。

承担的收入来源。第二，他预测，在该辖区的财产所有者的百分比越高，支出越低，因为绝大部分地方收入都通过对不动产的征税获取。他进而预测，在平均每个学生的公立学校支出和在校人口百分比及公立学校学生百分比之间有负的关系。

同詹姆斯·L. 巴尔共同进行的第二项研究，[①] 试图确定在宾西法尼亚州各县根据财产所有程度定义的中等投票人的经济地位，是否能在某种程度上解释地方支出水平的差异。具体来说，他们的研究考察了这样一个假设，即：中等收入的投票人的财产持有额与该地方辖区中所有财产的估计价值的比率同人均支出水平成反比。统计结果表明，影响的方向正是所预测到的方向，因而上述假设是有解释价值的。当然，要令人满意而"全面地"解释各县之间的支出差别，还必须加上另一些变量。

在这两项研究中，戴维的研究结果尽管公认不是结论性的，但却与他的重要假设并不相矛盾。当然，不应期望有显著的确证。经验主义者可以利用的数据的确仍然是不成熟的，有许多因素影响集体决策过程的最终结果。

还需要进行大量研究工作，特别是需要进行威尔逊-班菲尔德以及戴维和巴尔所从事的那种研究工作，才能确定政治中个体选择行为的效用最大化模型的真正解释力。我认为，谁也不会宣称这一模型或这一假设是成熟的财政集体选择理论的全部内容。已经完成的有限研究证实了这样一种观点，即：该模型有助于提供重要的解释，但是，对于实际的预测来讲，如果仅仅依靠该模型，那就很容易犯错误了。

财政制度的影响。对我们的目的来说有用的几个研究领域，都是紧密相关的，旨在弥补我们关于个人财政意识的知识不

① 詹姆斯·L. 巴尔和奥托·A. 戴维："地方政府支出的政治和经济理论"，（缩微胶卷：卡内基技术学会，1965年）。

足的研究，或旨在从广义上检验个人行为效用最大化模型的适用性的研究，从某种意义上讲，是与前几章的理论分析有更直接联系的研究的前提。在此，重点是预测财政制度对个人选择行为的影响及由此而对集体结果产生的影响。最为直接的研究是以检验这些预测本身而不是它们的基本先决条件为目的的研究。

正像一般地检验经济模型的有效性那样，不应仅仅因为因果观察和内省不是令人感到兴奋的研究工具，就忽略它们。在一定程度上，因果观察和内省是能够运用的最为有用的检验；它们很容易进行，而且可能比较为复杂的方法更加令人们信服。第五章所进行的制度预测之一，涉及到旧税或已存在的税收制度的影响。这种预测所依据的假设是人们广泛了解和接受的，只有最没有想象力的博士候选人才会花力气去加以检验和证实。关于直接税和间接税对个人行为的相对影响的一般预测，从普通经验来看也几乎是同样明显的。最能证明这一点的也许是，尽管几乎所有那些研究“税收原则”的人都反对课征公司所得税，但这种税在联邦收入结构中却从未消失。注意，1963 年有人提出提案，要求既降低公司所得税率，也降低个人所得税率，但根据最后所通过的 1964 年法令，则是个人所得税的削减幅度比原先提出的要大，而公司所得税的削减幅度则比原先所提出的要小。这再有力不过地证实了这一假设，即：因为公司税不直接由投票人所感觉到，所以公司所得税往往比更为直接的个人所得税得到更大程度的默认。

在政治决策结构中，对个人财政选择行为影响最大的制度因素之一，是税收决策和公共支出决策的明显分离，而从某种基本的实际意义上讲，这两种决策肯定是相互依存的。第七章对这一问题的讨论表明，允许决策分离的预算过程所产生的一个可预测的结果，是在所批准的税收和所批准的支出之间发生事前冲突，这种冲突，根据某种平衡预算的原则，必须事后予以调整。正如分析所

表明的那样，这一趋于产生事前冲突的倾向是能够预测到的，这种预测同任何关于在最终的调整中，总的公共支出将少于、等于或是大于同时考虑财政帐户两方的另一种决策过程所可能产生的支出的预测无关。

选择的分离：调查研究中心的研究结果。一般的预测可以用若干种方法来进行检验。前面已经提到的、由米勒所报道的调查研究中心的态度研究，就提供了一种间接的检验。调查对象被问及在几种计划下，公共支出是应该更多、不变、还是更少。没有提到用什么方法为这些计划筹措所需要的额外资金。根据米勒论文中的表11所整理出的结果列于表13.1中的第二栏。然后又问了

表 13.1

	认为应该增加支出的回答者所占的百分比	即使需要增加税收仍认为应该增加支出的回答者所占的百分比
对老人的帮助	70	34
对贫困者的帮助	60	26
教育	60	41
贫民区清洁	55	无数据
医院和医疗	54	25
公共工程	48	无数据
防务	47	30
小企业	37	无数据
公路	36	13
失业救济	29	10
公园，娱乐	27	7
空间	26	14
农业	20	6
对外援助	7	2

资料来源：伊娃·米勒："公众对财政计划的态度"，第215页，表II。

同样一些问题，额外的限制条件是"即使必须增加税收"。回答中的变化是令人惊奇的；在增加税收的情况下仍认为应该增加支出的人所占的百分比列于表 13.1 中的右栏。

尽管应该总是强调这类有关真正选择行为的态度调查的价值是有限的，但这些调查结果看来相当清楚地表明，一般来说，个人并没有有意识地将财政帐户两方进行转化。只要决策过程允许他们独立于税收成本考虑通过支出计划，就必然会产生赤字。注意，根据表 13.1 中的回答，回答者中的大多数将赞成增加前五项计划的支出，但是，如果需要相应增加税收的话，就没有一项计划能够获得多数的同意了。也应注意，在两种情况下，对各种计划的偏爱次序改变了。

在前面所引证的英国 1963 年的调查中，回答者也被问到是否应该扩大各种财政计划，但仅仅是在与税收相联系的情况下是否应该扩大各种财政计划。在该调查中，多数回答者(51%)表示赞成扩大教育支出，而分别有 41 %和 43 %的人赞成扩大公共卫生和公共养老金方面的支出。① 有意思的是，这些百分比在 1965 年的调查中减少到 41(教育)、32(卫生)和 34(养老金)。②

里德对退伍军人津贴法案的研究。通过考察民主选择本身，便可以较为明确地检验这样一个假设，即：税收决策和支出决策的分离会对投票人的选择产生重要影响。假如有许多政府单位，就可以进行分析比较，条件仅仅是所研究的制度性安排在各单位之间显著不同。

检验上述假设的一个极为有利的机会是，各州分别颁布了法令，给予参加过第二次世界大战和朝鲜战争的退伍军人以额外津贴。1961 年约翰 里德完成了一项弗吉尼亚大学的研究项目，其

---

① 《福利的选择》，1936 年，表 12。

② 《福利的选择》，1965年，表 21、24、17。

目的之一就是检验这一假设。① 二十一个州在第二次世界大战后颁布了额外津贴法令，朝鲜战争后有二十个州颁布了这样的法令，颁布这种法令的基本上是同样一些州。有二十六个州提出了额外津贴议案，但最终没有被通过。因为可能影响这类支出决策的外生因素在所有各州大致是可以比较的，所以结果的不同应该使我们可以在某种程度上预测制度差别的影响，如果这种差别存在的话。

在二十七个州，额外津贴法案提交公众进行了公民表决，由此而可以直接考察个人在投票间中的选择行为。在二十七个州中的十五个州中，向选民提出问题的方式给投票人造成了这样的印象，即：给予这种津贴必然同时增加税收成本。在一些州，这种津贴是与相应的税收明确联系在一起的，若赞同前者，也就必须赞同后者；在另一些州，仅仅要求投票人表明他们对必然增加的税收的态度。在剩下的十二个州内，提出津贴问题时没有涉及税收成本。

里德所观察到的结果倾向于有力地证明这样一个假设，即：在不与税收相联系的情况下，支出计划更容易获得通过。在提出津贴议案而没有提及税收成本的十二个州中，公民投票都是赞成该议案的。在另外十五个州中，津贴议案在六个州中，或占总数40%的州中被否决了。

尽管不能直接检验，里德也发现，必要的税收成本与赞成津贴相联系的程度，对州议会对津贴的表决（在不要求公众投票的州内）有显著影响。

伯索尔的发现。在威廉·C.伯索尔的研究中，可以发现对上述假设的类似证明。② 他指出，在1955年11月，一项公民投票议

① 参见约翰·约瑟夫。里德："退伍军人津贴，对集体决策的分析"（未发表的博士论文，阿尔德曼图书馆，弗吉尼亚大学，1961年）。

② 参见威廉·C. 伯索尔："财政分配决策与公民的偏好，理论与经验上某些考虑"（未发表的博士论文，约翰斯·霍普金斯大学图书馆，1963年）。

案提交给纽约州的选民，要求授权为修建高速公路发行75000万美元的债券。在公民投票之前，州议会已通过了一项增加燃料税的议案，但该议案只有在发行债券的议案通过后才生效。结果，发行债券的议案被否决了，54%对46%。仅在一年以后，1956年的11月，一项类似的为同样目的要求发行5亿美元债券的议案却获得了通过，66%的人赞同。第二个议案不同于第一个议案的地方仅仅在于，在1956年，公民投票没有同增加燃料税联系在一起。

在这个例子中，伯索尔的发现当然只能视为对假设的一个独立的证明。然而，当这一发现同调查研究中心关于财政态度的资料和里德对退伍军人津贴的研究联系起来的时候，对该假设的证明就变得更有说服力了。这一连串证明，连同该假设从内省上说的似真性，也许为准确预测预算分离产生影响的方向提供了充分的根据。

第九节　政治制度和财政制度

在所谓"财政"制度和所谓"法律"、"政治"或"宪法"制度之间很难划一条鲜明的界线。例如，指定用途资金的筹措、年度预算、收入决策和支出决策的分离等等，是"政治"制度，同时严格地说又是"财政"制度。但是除了这些之外，还有一些制度或规则，本质上是政治的，不局限于财政选择。我在这里指的是那些据以作出集体决策的规则。在民主政治中，有许多种获得结果的方法，还有一些导致这种变化的法规。

政治或集体决策过程无法"对真理作出判断"，无法得到"正确的"答案，而仅仅是这样一种过程，通过这一过程，个人对各种结果的选择可以结合起来产生集体结果，一旦承认这一点，就会看得很清楚，不同的规则会产生不同的结果。我在另一本著作中，已为分

析各种政治选择规则奠定了理论基础。[1] 然而，关于前面讨论过的具体财政制度，却还几乎没有人从事经验研究来确定各种可能的规则的影响。

看来可能进行经验研究的一个领域，是美国各个学校区的选民对发行教育债券的态度。在这里，我们有许多进行大致同样决策的单位，因而我们该能够比较所得到的结果。而且，因为各州对地方学校区赖以作出决策的规则有不同的立法规定，所以应该能够发现这些规则对最终结果的某些影响。在弗吉尼亚大学 1963 年着手进行的一项研究中，约翰·罗伯特·库珀试图预测一些基本的决策规则对发行这类债券所产生的影响。在许多学校区，需要公民投票人中的简单多数同意。在其余许多学校区，需要投票人中的有条件多数的同意，所需要的投“赞成”票的选民所占的百分比可以在相当大的范围内变化。在另一些学校区，必须根据所有注册登记的投票人计算多数，不论是简单多数，还是有条件的多数。还有一些学校区则规定，只有拥有一定数量财产的人才在发行这种债券问题上享有投票权。

库珀根据明显的限制对不同的要求排列如下：简单多数、有财产资格的多数、大于 51 %的特定多数、有财产资格的特定多数，以及所有合格选举人的多数。然后他提出假设，沿着这一排列顺序变化，赞成发行债券的人所占的比例将趋于下降。1961 年的公民投票数据，只是部分地证实了上述一般性假设。与要求有条件多数的相比，在只要求简单多数的地区，人们往往赞成发行更多的债券。同本章所报道的其它一些发现一样，这一结果对于任何一个采用广义的一般民主决策模型、以及认为投票人在参与决策时具有理性的人来说，几乎都是直观明显的。不过，从现实世

---

① 参见詹姆斯·M.布坎南和戈登·塔洛克：《赞成的计算》。

界中获取证实上述假设的证据，还是有用的。在这方面，库珀的调查结果同先前完成的和更为有限的调查是完全一致的。①

在假设中所包含的关于财产资格的影响的预测并没有得到数据的支持。若接受某种不成熟的收入一最大化假设，而且承认对不动产课税必须提供偿还债务的资金，则可以预测，只让财产所有者参加有关发行债券问题的公民投票，将减少同意者所占的比例。库珀的研究没能支持这一预测。概括地说，公民投票的其它方面不变，同意发行债券的人所占的百分比在有和没有财产资格限制时大致一样。这一貌似矛盾的结果，在某种程度上可以用下面的事实来解释，即在所抽取的样本中，那些规定有财产限制的地区也总是那些平均收入水平较高的地区。如果在这里应用前面提到的威尔逊-班菲尔德的发现，则这一即使有财产资格限制、赞成者也趋于占较高比例的倾向，也就变得可以理解了。

第十节　各个州

关于财政政治制度对选择行为有影响的假设，只有在可以观察到不同的制度在一些其它方面大致类似的环境中起作用的情况下才能进行检验。因而进行研究的一个必要条件，就是有多个管辖区。由于这一原因，本章所报道的大多数研究，以及实际上大多数可能进行的研究，都取决于能否得到各个州一地方财政制度的数据。有关在联邦或中央政府制度下的选择行为的数据是可以得到的，但是，这些数据几乎不能揭示不同的财政选择制度的影响，原因仅仅是，在联邦政府的制度下，无法进行控制，也没有相互对比

① 参见约翰·罗伯特·库珀："影响教育债券公民投票结果的制度因素"。这一研究最后完成时（预计要到1966年才能完成），将在弗吉尼亚大学作为博士论文提出。

的制度，因而无法对结果进行比较。这一事实严重限制了对财政过程的经验研究。

不过，研究人员应当认为自己是幸运的，因为他们可以很容易地得到有关州一地方制度的相当全面的数据，尤其是政府进行了人口普查的那些年份的资料。依靠这些数据，研究人员应该能够在复杂技术的帮助下分离出一些最为重要的制度变量的影响。

所提出的一种方法是试图“解释”州一地方支出在各州之间的差异。这里，人们所熟悉的一些标准的解释变量，如收入、人口、财产价值、城市化，已表明可以在很大程度上解释各州之间的差异。为了检验制度方法的相关性，研究人员需要在人们所熟悉的这些变量之上加上那些代表显然重要的财政一政治制度的变量，并努力预测影响的方向。

采用上述方法的一项初步研究，已经由弗吉尼亚大学的杰克·福布斯部分地完成。在试图分离出政治－制度变量对财政选择的影响时，福布斯选定人均州一地方支出占收入的百分比作为他的基本的自变量。然后，他试图解释这一数值在各州之间的变化。注意，这里的任务不是解释各州之间支出水平的变化，即不是解答人们经常考察的那一问题。福布斯力求解释的，可以称之为把个人收入用于公共支出的倾向在各州之间的差别。在很大程度上，用于说明不同支出水平的那一重要解释变量，即人均收入水平，在这里被消去了。只有在公共商品需求的收入弹性偏离一的情况下，人均收入水平对福布斯的目的来说才仍然是一个解释变量。

各种可能的政治一制度变量究竟会对上述倾向产生什么影响？首先，福布斯在他的研究中考察了分离大约 30 个独立变量的影响的前景。然而，尽管可以得到《政府人口普查》的数据，但反映制度差别的特殊变量却不容易转化为统计上可以利用的形式。在作了改进和认识到数据的局限性以后，福布斯最后决定在他的多

元回归方程中包括下面一些自变量。

X_1—人均政府数量。

X_2—州一地方对联邦政府收入的依赖程度。

X_3—地方政府对州政府收入的依赖程度。

X_4—地方支出自主权的程度。

X_5—地方税收自主权的程度。

X_6—在州一地方制度下对间接税的依赖程度。

根据预测,回归方程中各系数的符号有如下述。据估计,X_1、X_4和X_5对人均州一地方支出占人均个人收入的百分比这一因变量的影响应该是负的。也就是说,在其它条件不变的情况下,政府数量的增加,地方税收和支出自主权的增加,将减少把个人收入用于公共支出的倾向。关于负影响的这种预测是基于这样一种观点,即:政府的财政决策越是"接近于人民",所作出的集体选择也就越合理,而这一影响的方向将是趋于减少公共支出。如果人们重点考虑的是公共支出计划的规模经济,那就可以对符号作出相反的预测。据估计,X_2、X_3和X_6的系数的符号将是正的。对X_2和X_3的预测不需要作出什么解释;不论在哪一级水平上,肯定地讲,州一地方支出都将随着对外部收入来源依赖的增加而增加。预测X_6的符号为正,是根据这样一种观点,即:间接税倾向于导致财政幻觉并因而使纳税人看不清税收的实际负担,从而导致他支持较高水平的公共支出。

就X_1即人均政府数量来说,有关符号的预测没有得到证实。对X_2和X_3的预测得到了数据的证实。对X_4即地方支出自主权的预测得到了证实,但是,对X_5即地方税收自主权的预测没有得到证实。至于X_6即对间接税的依赖程度,预测也没有得到数据的证实。研究表明,个人收入中的州一地方支出趋于随着间接税水平的上升而增加,而不是像假设所预测的那样减少。

只利用上面所列出的制度变量，并利用1957年的数据，福布斯便能够“解释”人均州一地方支出占人均收入的百分比这一因变量变化的大约41%。对这些数据，他增加了三个额外的和人们更为熟悉的自变量：人均个人收入水平、城市化程度和人口密度。增加了这些变量，回归方程的解释潜力增加到45%。如果分别考虑，这三个非制度性变量可以“解释”变化的30%，当然也表明了制度性和非制度性变量之间的某种自相关。

福布斯的研究仍然是不完全的，其详细的结果也无法在这一概括性论述中介绍。然而，该研究对于现在的目的是重要的，因为，它既表明了许多制度变量对财政选择结果的影响的有用的统计调查还有相对没有开发的领域，也表明了这类调查将遇到严重的数据收集和方法问题。数据并不能使特定的制度影响能够轻易分离出来并得到检验。但是，可以作出努力。每一个假设被驳倒都给我们的知识存量增加了某些东西。

第十一节　结论

本章中所报告的研究相互之间有很大差别，不论是在严格性方面还是在同本研究的关联方面。应该认为，这些研究所取得的成果会对专家学者队伍中逐渐取得地位的有竞争力的专家进行进一步的研究有很大启示。本书所详述的财政选择行为模型，即个人偏好的确起作用的民主决策模型，从来没有被专家们所广泛接受。由于这一原因，可以得到的数据很少根据从模型中所产生的各种假设进行检验。这些假设中很少得到了系统的阐述，进行过初步检验的就更少了。本章所报告的研究，不是目的单一、方法固定的学术讨论会上进行的那种研究。在达到这一步之前，还要有许多其它另外的发展。必须做出进一步的努力，来推导出相关

的和潜在可以检验的命题。经验研究会继续受到合适数据的可得性的限制。现有数据大都是偶然得到的，从来都不是根据所要研究的问题去收集数据。主要的结论看来是显而易见的和初步的。既包括提出富于想象力的假设，又包括检验这些假设的潜在的和富有成果的研究领域和范围，似乎是无限的。

第　二　编

财政制度的选择

经济学家往往不知道，而且也不应知道，不应关心他的理论、他的模型、他的工具或研究是对少数人、许多人、一个人有用，还是对谁都没有用。如果他的理论不正确，其他人会指出错误，修改它们，使之完善。

路易吉·艾瑙迪，见他在都灵为1949—1950学年所作的就职讲演。转引自阿尔多·斯科托的"路易吉·艾瑙迪"一文，载《国际经济》，第15期(1962年2月号)，第35页。

第十四章　财政选择的层次

第一节　导言

第二编试图考察个人对财政制度本身的选择。个人选择行为的这一层次或阶段，可以称之为“立宪性”选择，不同于第一编中所讨论的行为，也不同于传统的财政理论家们关心的行为。个人财政选择的三个不同的层次或阶段应当清楚地区分开来。

传统财政理论中的个人选择行为——个人在市场选择中对强加的财政制度的反应。在正统理论中，个人既不进行第一编中所考察的公共商品的选择，也不进行第二编中将要考察的制度选择。换言之，正统理论通常不考察这些选择。人们假定集体的财政选择和制度选择是独立于个人自己的潜在选择方式作出的。人们假定个人只能够在外部强加给他的制度结构中，对各种税收—支出组合进行反应时，在他的私人市场行为中进行选择。个人作为选择者的行为仍然是分析的中心，但是，这种行为是个人在市场可选择对象之间的私人选择，因为后者被强加的财政结构所影响。传统的财政理论中所提出的一个典型问题是：在政府获得收入的个人所得税制度给定的情况下，在课征的税率水平给定的条件下，个人将如何做出在工作和闲暇之间分配他的时间的选择？税率水平发生变化或转而采用另一种制度，将怎样影响这种选择？

在给定财政制度下的个人选择行为——在强加的财政制度下个人在财政—集体选择中的反应。在第一编的讨论中，我们比传统的强调个人的市场—选择反应前进了一步或提高了一个层次。

在民主政治制度下，个人还对社会将购买和向公民供给的公共商品和服务的数量进行选择。个人以及其他社会成员不仅进行私人商品的选择，而且还进行公共商品的选择。组织这些选择的制度会影响他的行为。我们曾试图分析这种选择行为，并预测民主国家中一些常见的现代财政制度所产生的影响的方向。为了这一分析目的，前面我们假定制度本身的选择是在个人选择之外进行的。在第一编所采用的分析方法之下，我们所提出的典型问题是：若通过累进个人所得税筹措国家收入，这种财政制度将怎样影响个人在公共商品和私人商品之间分配资金的选择？

个人选择财政制度的行为。在民主政治制度下，个人并不只是在市场中进行选择和在给定的制度中参加集体选择。最终，在某一决定的“立宪的”阶段，他们还必须为选择本身挑选或选定结构框架；他们必须选定赖以进行日常市场选择以及普通的政治选择的制度。分别考察个人选择的不同层次或阶段是极其重要的。像在传统的财政理论中或在第一编中一样，我们可以考察个人所得税制度对不论是在市场中还是在投票间中的个人行为所产生的影响。但是，在某一“较早”的决定阶段，我们也可以考察个人为何选择所得税制度，而不选择其它制度。在这一层次的分析中，我们将设法比较个人所得税和其它制度，如公司所得税。在第二编所采用的分析方法之下，典型的问题是：个人怎样对各种可能的财政制度进行选择？个人正是在自己所选定的财政制度下进行日常的财政选择的，决定把多少钱用于购买公共商品和服务。

第二节　选择的相互依赖

财政选择可分为三个层次。个人往往问自己：首先，我想如何为将要提供的集体商品和服务进行支付；其次，我想让集体提供多

少公共商品和服务；再次，一旦作出了某一集体选择，对于所面对的变化了的市场条件我将如何作出反应？在分析上区分这三个选择层次是极为重要的，但也应该指出，这三个选择层次是内在相互依存的。正像在大多数选择情况中一样，“理想化的”行为要求，或似乎要求同时调整所有选择变量。特别是，个人对税收制度的选择将取决于他对公共商品数量和组合的选择，并取决于他对集体财政结果的私人市场反应的选择。任何令人满意的个人规范行为理论，都必须说明同时作出这三组选择的过程。①

第三节 决策成本

然而，这样的理想化忽略了决策过程中很重要的一个因素。这就是决策本身的成本。在个人决策可以在完全相互分离的条件下作出的世界上，对于许多目的来说，可以忽略这一成本因素。但是，若个人必须以某种方式参加达成某种关于一旦决定必然适用于所有人的集体结果的一致意见，则这种成本可能变得相当大。一旦承认这一点，即使理想化的个人选择也不一定要求同时决定所有选择变量的值。在这种背景下，个人先考虑对各种规则或制度的选择，而暂不考虑在这些制度和规则的范围内作出的选择，也许是合乎情理的。换言之，先考虑对以后赖以作出选择的制度的选择，而暂时不考虑这些以后的选择或他对这些制度的预测到的反应，也许是合乎情理的。

个人的“立宪性”决策同所谓“操作性”决策的这种分离是重要

---

① 建立这样一个模型的最全面的努力，见查尔斯·J.戈策：“集体决策背景下的税收偏好”（未发表的博士论文，阿尔德曼图书馆，弗吉尼亚州弗吉尼亚大学，1964 年）。这一论文的一部分，见查尔斯 J.戈策：“部门间分配的可变税收模型”，载《财政》，第19 期（1964年 2 月号），第 29—43 页。

的，而且对第二编的逻辑来说也是必不可少的。这一点可以用本节所强调的财政制度和财政选择进行说明，尽管可以对这一点作更为一般的说明。让我们考察一下个人在政治社会中的决策或选择权衡。我们将假定，他努力明确表达他对经济资源中用于公共用途而不是私人用途的份额的偏好。他必须决定公共商品的支付制度，即税收结构。他必须决定在这一结构下供给的公共商品的数量和组合，预算的规模和组成。而且，最终，他必须决定，对由于财政背景的变化，他在市场中将面对的变化了的选择条件他将怎样进行反应。

正像已经指出的那样，这些决定是相互依存的，但是，当他认识到同他人就每一预算的支付制度达成一致意见的成本时，他会出于效率方面的考虑宁愿把立宪性决策同一般的预算决策分开。换言之，他可能同意，集团应该完全独立于财政选择本身，而"在立宪上"决定赖以作出财政（预算或公共商品）选择的制度。他会对自己和其他人说："我根本不知道在将来的预算选择的全部范围内，我将需要什么公共商品和服务并需要多少这些商品和服务，但是，不管我们决定让政府提供什么公共商品和服务，不管我们决定让政府提供多少公共商品和服务，难道我们能够不讨论我们将为此而进行支付的制度么？具体来讲，难道我们能不从制度上决定是通过所得税还是通过消费税筹集公共收入吗？"

这样对待某一独立的"立宪"过程中的制度结构，将减少作出关于公共商品和服务供应量的日常预算决策的成本。作出这类制度性限制，等于是建立"财政选择游戏"规则，若没有这类限制，这种游戏实际上就根本没有规则。不论最终建立什么样的赖以作出集体决策的规则，上述结论都是成立的，而且应假定这些规则是宪法决定的。不论政治决策是根据维克塞尔所说的一致同意，简单多数，还是根据任何一种可能的其它变种和组合作出的，独立选择

财政制度都会减少决策成本。之所以如此，是因为这会把在其它情况下可能起作用的所有讨价还价的筹码从直接的预算考虑中消除掉。

应当强调指出，把决策成本包含在模型中，并不一定意味着理性行为要求制度性选择和操作性选择分离开。似乎无法先验地证明，在具体情况下，是这种方法还是同时选择所有相关变量的方法更为“有效率”。在一定条件下，对个人和对所有个人来说，选定公共商品供给的制度以及这一供给本身肯定是合理的。在一定的其它条件下，有效的行为肯定表明了相反的结论。如果后面的一系列条件可能接受，那么，在第二编中，我们考察个人独立于可能面对的公共商品选择的特殊特点挑选一种财政制度的考虑，也就是合理的。

第四节　作为规则的制度

政治社会中的一个成员将怎样在可选择的财政制度中进行个人的选择？问题的真正背景是重要的，而这一点也许能够用一个明确的模型进行描述。

假定存在这样一个政治社会，在该社会中，所有日常的关于公共商品供给的决策都以市政会议的方式根据简单多数投票作出。事前，每一个人都知道任何财政行动的方案都将以这一方式决定。任何公民都可以向集团提出有关在特定项目上的公共支出水平或关于为这些项目而筹措收入的税率水平的动议。而且，我们假定，每一个人没有办法预测到底是什么方案有可能提交给集团进行选择，另外，即使他能够在这方面进行某些粗略的预测，他也没有办法预测他自己偏好哪一个具体的动议。换言之，个人不能够预测是否在明年或十年以后将提出一个支出X美元排干沼泽的动议。

而且，即使将会提出这样一个动议，个人现在也无法知道他是否将支持还是反对该动议，因为他既不知道自己将来的口味，也不知道自己的经济地位。

现在假定，发明了一个集团的"立宪性"会议，集团被要求集体地对设立一项税收做出决定。也就是说，将选定某种制度，该制度一旦被批准，就将用于为将来可能提出的和可能通过的无论什么支出筹措资金。回到我们的例子，将来个人支持或反对排干沼泽的行为，部分地取决于为这类支出筹措资金的方式。然而，现在他被要求选择一个为可能被通过的所有支出方案筹资的方式，同对以后可能出现的获得通过的动议方式的了解无关。由此而选定的制度将会作为一种限制，作为一种规则，根据该规则，关于公共支出的内容和规模的特定选择将在全部的不明确确定的各个财政和会计时期内做出。①

选择财政制度非常类似于为普通的游戏选定规则。在就游戏的规则与同伴取得一致意见时，玩游戏的人并不知道在以后的比赛中，哪一组规则对他来说最为有利。他无法准确地知道这一点，因为他不能预测他将面对什么可选择对象，而且，他无法知道他从事游戏必须遵守的限制。在各种规则中进行选择的内在不确定性，使各个游戏者之间的一致意见比在其它情况下要更可能达到。如果在普通的纸牌游戏中，一个潜在的参加者在同意游戏规则时，能够预测在以后的每一局牌中他将持有的纸牌，那么，他当然十分清楚他所偏好的那组规则，因而他将尽力使全组人采纳这组规则。然而，在其他的参加者也同样是无所不知的情况下，是决不会就某一组规则达成一致意见的。

---

① 此处所提出的关于选择财政制度的问题，从方法论上说，等于在宪法上为作出集体决策选择规则或制度。参见詹姆斯·M.布坎南和戈登·塔洛克：《赞成的计算》。

另一方面，如果每一个想玩牌的人无法预测他自己在预期的各局牌中的地位，则有可能就规则达成一致意见。在这种情况下，每一个将来的参加者将被激励选择一组看来在私人或个体化的意义上"有效"或"公平"的规则，即不论他的地位如何，他将有公平的获胜机会。一旦个人的地位是可以确定的，就会在可能的参加者中间产生严重的冲突，只有在个人的地位是无法确定的时候，才会消除这种冲突。

对于我们的目的来说，游戏背景变成了选择财政制度的背景。如果个人既不知道将提出和采用什么方案，也不知道自己喜欢什么方案，个人又怎么会愿意在支出决策将由集团作出的整个不确定的一系列时期中被课税？

第五节　从私人利益到"公共"利益

在整个这本书中，以及在较早的著作中，分析一直建立在单个个人作为选择单位的选择权衡之上，并假定他的行为是为了使自己的效用最大化。当然，这里不适宜讨论这种分析方法在方法论上的普遍含义，但是，在作进一步的分析之前，必须顺便指出一点。政治学家和其他一些人，经常把"公共利益"作为独立于社会个体成员的个别的或私人的利益而存在的某种东西。这里所采取的方法不承认存在这样的"公共利益"，并假定个人仅仅作为追求最大效用的人而行动，尽管不必给效用函数下严格的定义。

第二编所采用的分析方法，在某种程度上调和了政治制度中的纯个人利益概念和公共利益概念。如果一个正在进行选择的个人能够选择各种制度，能够选择游戏规则，如果他不能以任何程度的准确性预测在以后各轮游戏中他自己的特定地位，那么如前所述，他自己的私人利益将使他偏好某一组似乎"有效率"的规则。也

就是说，在这一背景下，他自己的效用最大化行为将使他选择对整个集团有效率的规则。由此可见，在概念上或在可能性上，全体社会成员是有可能就一组共同的规则达成一致意见。所以，分析表明，如果把个人适当地放在要求他们“在立宪上”进行选择的位置，他们就会在他们自己的利益的引导下，表现得似乎是在促进某种非常有意义的一般利益或公共利益。在这一背景下，私人效用最大化行为和政治义务之间毫无冲突。

这一结论有一些重要的规范意义，其中一些将在下一章中进行更为充分的讨论。它表明，只要可能，社会选择就应该在个人处于这种“立宪”地位的条件下作出。个人挑选者的效用函数在这种情况下为行为提供的信号，不同于这种函数在个人的地位较易确定时提供的信号。不必考虑个人间的相互影响。也不必改变效用函数来包括其他人的效用和行为。然而，因为我们所考察的个人在以后的“各轮游戏”中有可能处于任何一种特定地位，所以他自己的效用最大化行为，将使他挑选一般有效的制度。而且，因为集团中的所有成员可能处于大致类似的地位，所以往往有可能就一组一般有效的规则达成一致意见。

第六节　相关性问题

财政制度真是在多少类似于此处所假设的条件下选定的吗？制度性选择是独立于日常选择而作出的吗？不需要对政治过程进行彻底的研究就可以得出以下一般结论，即：我们的决策模型确实与现实世界的事件有很大的相关性。只需进行日常的观察就可以看出有关财政制度的辩论、讨论和最后的选择同公共商品的选择完全无关。例如在美国，1963年和1964年人们从政治上讨论税收改革时，基本上没有考虑改革以后可能选择的支出计划。在某

种程度上，财政决策过程的这种分离，从根本上说很可能是由非理性的或低效率的因素造成的，而所有水平上的财政变量在较大程度上保持实际相互依存关系，很可能是非常合乎需要的。这种分离的某一方面的效应已经在第一编中进行了讨论。独立考虑制度选择往往对普通的预算选择施加限制，而且，正因为如此，往往导致典型的低效率。例如，如果提出一项议案，规定某一支出计划将由已经存在的和假定是不可调整的税收结构提供资金，那么该议案可能不会得到所需要的支持，尽管如果采用另一种分配税收的方法，该议案会很容易地得到支持。

然而，本章的讨论表明，制度性选择和操作性选择的相互依存所造成的这种公认的低效率，至少在某些情况下，可以被完全分开的制度下的决策的较高效率所抵消。似乎可以先验地说，整个财政选择在概念上可截然分为制度性决策和普通的或日常的决策。事实是，在几乎所有的政治管辖区中，我们都能观察到这类分离。

第七节　是传统新古典财政理论的复兴吗？

古典的和新古典的财政理论，尤其是由英国学者所提出的理论，由于强调财政帐户的税收一方而相对忽略支出一方，一直受到批评。在这一传统的分析中，似乎税收是外生强加的，收入似乎是以收集的方式从经济中汲取的。埃瑙蒂的用语，“imposta grandine”（从字面上翻译就是“雹暴般的税收”），恰当地描述了这种标准模型。由此而提出了所谓的税收“原则”，并在有关税收的深奥讨论中不断根据这些原则提出一些论点，而没有考虑预算的支出方面。

这等于是试图制定在个人之间分配公共商品成本的“原则”，但却不考虑对公共商品的需求。在一定条件下，在私人商品市场

上，个体购买者所必须支付的价格，主要是由成本决定的，个人的需求仅仅影响将要购买的数量。在这种情况下，需求影响的是花在商品上的总支出，而不是所供给的商品的单位价格。对于公共商品或集体商品来说，供给的共同性是一个本质特征。这意味着，不可能以成本决定的供给价格向“购买者”提供这些商品的可分割单位；个人无法对数量进行调整。成本因素所决定的是整个集团所面对的供给价格，而不是个人所面对的供给价格。集团中所有成员可得到的数量的一致性，使对各种各样的需求者收取的“价格”必然具有明显的歧视，而在这里，只有明确地考虑需求方面，才能弄清这种歧视。在推导所谓的税收“原则”时忽略这一方面，往往导致完全任意的结论。

在其他著作中我已经说明，① 由于所有的公共商品和服务提供的是“一般”的而不是具体的利益，因而减少了上面所说的任意性。如果公共支出仅限于提供所有社会成员都可以同等得到的那些商品和服务，则新古典分析模型的片面性就会比乍看起来的要少。如果估算个人之间的利益并认为这种估算有相当的描述性，这一点尤其正确。进行这种估算会把需求方面结合在模型之中，但在这样做时，所考虑到的可能主要是成本的分配。例如，如果承认从享受公共商品和服务中所得到的边际利益对所有个人大致相等，则帐户这一方的区别就不会影响税收成本的分配，无论可能承认的准则是什么。在这种模型中，所有个人对公共商品的需求是大致相等的。因此，效率方面的考虑将决定一个对所有人都相等的税收—价格结构。关于分配税收的“原则”的讨论也就成了关于非效率准则相关程度的讨论。

边际利益的一个不同的估算可能是在这些利益大致同某一收

① 参见我的《财政理论和政治经济学》（查佩尔希尔：北卡罗来纳大学出版社，1960年），第15--17页。

入—财富基础成比例的时候的估算。在这种情况下，只有效率方面的考虑支配着比例性收入—财富税的幅度，而且，可以根据非效率准则与效率准则来讨论对这一规则的偏离。也可以利用其它可能的边际利益估算，当然，每一个会得到不同的“观念上有效的”边际税收—价格的分配。

然而，我们知道，传统理论几乎没有作出努力来证明使其方法合理化所必需的任何利益估算的经验相关性。其次，我们知道，政府所实际供给的公共商品和服务并不完全具有前面所说的那种“一般性”。就某些公共商品和服务而言，其总利益和边际利益是有区别地提供给社会中的个人和集团的。一旦认识到这一点，传统的新古典税收原则理论就似乎不包括什么值得保留的东西了，科学的发展似乎要求抛弃这种理论。

根据更为仔细的考虑，这种反应似乎是不成熟的。本书第二编所开创的制度理论，即使不是在具体的逻辑上，也是在有限的意义上，复兴了一般意义上的新古典方法论。至少在某些情况下，可以证明，税收制度的选择同支出计划的选择相互分离是可以接受的和有效率的。支持财政决策过程的这种分离的论点，根据的是这样一种假设，即决定在集团的成员之间提供公共商品和服务的成本分配的税收制度，可能是准永久性的或是政治—社会结构的“立宪性”因素，而决定在集团成员之间的公共商品和服务的利益分配的支出计划，可能是非永久性的或是暂时的现象。这一区别在经验上是否相关，只能由现实世界的事件决定。但如果是相关的，我们就可以完全撇开任何有关支出方面的具体假设，讨论个人在税收工具之间的选择权衡。

一个简化的例子，既可以阐明背景，也可以表明权衡的限度。假定一个政治社会只有三个公民：A、B、C。在每一个财政时期中，有三个可能的公共支出计划。其中之一使A和B同样受益，但是根

本不会使C受益。第二个计划使A和C同样受益，但是不会使B受益。第三个计划使B和C同样受益，但是不会使A受益。现在假定，每一个人认为每个财政时期采用这三个计划的可能性是相等的。在这样的情况下，对集团中的任何个人来说，同他的伙伴讨论引入一个同在任何具体的时期所预测的特定利益估算完全无关的一般性收税方案看来是合理的。在一段时间内，人们可能不知道从各种支出计划所享受到的利益的概率分布，但是这一不确定性因素本身，足以使各种制度选择合理。也许从总体上说，在某一短期内或在一个时期的意义上，从特定支出计划中根本不会得到利益的个人，承担与他的直接受益的伙伴所承担的同样的税收成本，仍然是"低效率的"。但是，在多时期的背景下，认可税收制度在长期意义上可以说是"有效率的"，条件仅仅是所考察的个人预期在税收制度对所有的不可预测的一系列支出选择都仍然有效的时候，能够从公共服务的利益中得到自己的"公平"份额。

第十五章　所得税的累进性*

第一节　导言

本章将在第十四章引入的立宪—制度框架中考察所得税的累进性。究竟在什么条件下，个人会选择按累进税率对收入标的课税的税收结构？

这一分析可以通过与传统的所得税理论进行比较来加以说明。在传统理论中，税率结构的累进性是明确根据外部选定的伦理准则讨论的。也就是说，税率结构的累进性是合理还是不合理，要看它是符合还是不符合在观念上站在整个系统之外的一个人所选定的一组财政组织准则。现代经济学家承认必须引入这类准则，因而在思想深度上超过了英国的功利主义者。亨利·西蒙在这方面追随阿道夫·瓦格纳，直言不讳地宣称，他之所以赞成累进所得税，是因为他认为个人之间和家庭之间的收入应该更加均等，这是财政结构“应该”努力促进实现的一个社会目标。① 最近，保罗·萨缪尔森② 和理查德·A．马斯格雷夫③ 等学者把财政机制的再分配功能鲜明地同配置功能区别了开来，对于前者，他们认为必须引入外部伦理准则。

---

* 这一章的中心论点首先于1964年初在弗罗里达大学、加利福尼亚大学（戴维斯和洛杉矶）和俄克拉何马州立大学的专题讨论会和讲座中提出。

① 亨利·西蒙：《个人所得税》（芝加哥：芝加哥大学出版社，1938年）。

② 保罗·萨缪尔森：“公共支出的纯理论”，载《经济学和统计学评论》，第36期（1954年11月号），第387—889页。

③ 理查德·A．马斯格雷夫：《财政理论》（纽约：麦格劳-希尔图书公司，1959年）。

我们可以利用这种方法富有成效地讨论累进所得税。不过，一旦价值判断进入了讨论，真正的“科学”分析也就终结了，这也是千真万确的。因而，如果能够在不引入任何外部准则的情况下对累进制或任何其他制度进行有意义的讨论，那在方法论上就会有真正的收获。当然，这并不是说规范性的讨论毫无用处。我的意思仅仅是，规范性讨论最好推迟到透彻地进行了非价值的分析之后再进行。

制度一选择理论所做的，是在个人主义参考系中考察累进制。也就是说，这种理论使我们能够分析个人在估评各种税收结构（其中之一就是累进所得税）时的选择权衡。没有必要采取外部观察者的立场，也不必只讨论累进税对不同收入水平的个人产生的影影。说明这一点的一种方式是指出，正统分析即使不是完全从也主要是从个人之间再分配的角度来考察累进税，而我们的分析则把累进税视为供个人选择的各种对象中的一种。有些人赞成，另一些人则反对新古典功利主义者支持累进税的论点，包括其现代变形，但他们都忽略了这样一个事实，即：这种论点不必对个人之间的效用进行比较。人们几乎一直是根据某人和某物所承受的相对税收负担来讨论累进税。我们的分析把这一问题转化为仅由某人面对的选择制度的问题。

什么使这一区别成为可能？正统模型要求把注意力集中在某一时点上发生的单一的孤立事件，而不是在一段时间内发生的一系列事件。标准的分析模型往往隐含地假定，相关的选择是对特定时间发生的事件的选择。提出税收问题的传统方式是：如果政府在时期 t_0 中必须筹集 X 美元的收入，这一总量中将有多少应该从人那里筹集，有多少应该从物那里筹集？累进、比例、累退和其它描述税率结构的词语，被认为指的是强加在**个人**头上的**可比较**的税率，而这些人又被按照某一收入或财产特征加以排列。

粗略考察一下现实世界的政治过程便可看出，税收问题很少以传统理论中那么简单的方式提出。不仅是独立于支出计划选择税收制度，而且所选择的制度还会存在很长一段时期，通常是若干个财政一会计期。若认识到这一事实，若分析其意义，便可以把税率结构问题看作是个人选择问题，而功利主义的个人之间不可比性的两难问题至少也就部分地解决了。个人是可以选择税收工具的，所有这些税收工具，在任何一个特定时期，可以使纳税人缴纳同样的税。

然而，在能够进行有意义的比较之前，必须使各选择对象在数量效果上大致相等。众所周知，经济学家常利用等收益假设评估各种税收。因为此处将利用的模型涉及整个一连串时期，所以我们可以采用以下限定性的假设，即供个人选择的税收包含有将来纳税义务的相等现值。这就为正统分析的每时期等收益模型提供了一个替代模型。有了这一相等现值的假定，我们就能够直接讨论个人对各种税收工具的选择，而可以不考虑其他人的态度，至少在开始时可以不考虑。下面一节所作的是确定条件下的分析。再下面一节引入了不确定性，由此而得到了一些有意思的结果。

第二节　确定性条件下的制度选择

让我们来看这样一个政治社会，它面临着独立于公共支出计划选择税收制度的问题。为了简化分析，我们将提出一个关于支出的假设，使人们能够把分析局限于税收方面。该社会每年必须为沉重的公债支付 X 美元的利息。我们进一步假定，通过某一集体决策规则，履行这一偿债义务的债务的分配已经确定，确定的不是某一时期应偿多少债，而是具体分派了现值纳税义务。每一个人都给自己分派了偿还债务的必然性所代表的社会总债务中的一

个确定的份额。这一相当不平常的假定，使我们在开始时可以完全忽略税收份额在个人之间的分配问题。

在私人经济中，当一个人面对固定的现值纳税义务时，我们通常不考虑他对支付制度的挑选或选择，尽管我们当然承认不同的个人会以不同方式履行这种义务。一些人将立即清偿纳税义务；另一些人将在一段时间内定期偿付；还有一些人将只偿还未偿清的债务，而使本金总量不变。私人经济可以使每一个人在独立地挑选自己最喜欢的履行这种义务的方式方面享有很大程度的自由。从概念上讲，我们可以认为个人会独自地和自愿地缴纳自己在公共或总体义务中的份额。在我们的模型中，每个人都为偿还公债而分摊有一具体的纳税义务份额，每一个人可以挑选自己的支付方式，而不同的人可以挑选不同的工具。

然而，如果我们要求集团中的所有成员在同样的支付制度下履行他们的义务，我们也就进一步接近了财政现实。让我们仅考虑三种可选择的财政制度：每年等量的年度税、比例所得税以及单一的累进所得税。我们给这三种制度所下的定义，使所考察的个人，即集团中的任何成员，面对同样的现值，这代表他自己在社会纳税义务总额中被分配的份额。这种现值纳税义务必须根据一个客观确定的贴现率来确定，我们假定这一贴现率是集体即政府在市场上能够借到款项的利率。如果不采用这种贴现率，而采用某种主观的或个人的贴现率，则现值的相等不过是让个人同样喜欢这三种可选择的税收制度的另一种方式。选择将被排除，而这正是我们所要考察的。另外，若这样计算纳税义务的现值，个人纳税义务的总额就不必加到社会纳税义务的总额上去了。然而，如果根据某一对所有人都相等的客观贴现率计算现值，那么，在这三种财政制度下的纳税义务现值相等，并不意味着个人对这些财政制度无所谓。

面对这一模型中所提出的选择，个人要么作为贷款人，要么作为借款人，可能首先会求助于资本市场。如果资本市场的运行方式使个人可以按政府借款的利率放款或借款，则个人自己的主观贴现率就会与确定纳税义务时所使用的利率一致。在这种情况下，不管他对收入和支出需要作什么样的预期，他都会对这三种税收制度完全无所谓，因为他能够不花费任何净成本将任何一种时间流量转化为另一种时间流量。在这种情况下，他自己最为偏好的支出时间流量，将丝毫不会受到所有的社会成员所选择的税收工具的影响。然而，如果资本市场并不这样运行，并没有产生这些结果，则个人就可能被通常的效用最大化考虑所支配，而偏好三种税收工具中的一种。如果他不能以用来确定他所面临的纳税义务的客观贴现率放款或借款，而必须以不同的利率放款或借款，那他就会偏好这样一种财政制度，这种制度可以最大限度地减少他自己的最优支出时间流量所遭受的扭曲。

有理由假定，个人总是能够以政府借款利率放款；他可以通过购买政府证券这样做。然而，由于各种原因，个人通常不能够以政府借款利率借款，而必须支付较高的利率。如果承认这一点，如果个人预期他的收入会随着时间的推移而增加，则理性的选择将支配他"投票赞成"通过累进所得税履行他的义务，条件仅仅是他计划的或偏好的私人支出流量比预期的收入所得流量更为均匀。

第三节　一个数字例子

假定我们所考察的个人确信他在现期 t_0 将得到 1000 美元，在接下来的时期 t_1 将得到 2000 美元。我们仅仅分析这两个时期。现在假定在 t_0 开始时分摊给这个人的总的纳税义务为 976.19 美元，贴现率为5％。

表 15.1

（纳税义务的现值：976.19 美元；贴现率：5%）

	时 期 t_0	时 期 t_1
税前收入	1,000美元	2,000美元
纳税额		
年度税	500	500
比例税，税率为 33.6%	336	672
单级累进税，税率为 50.6% 免征额为 500 美元	253	759
税后收入		
年度税	500	1,500
比例税	664	1,328
累进税	747	1,241

这一义务可以用以下三种方式来履行。一是两个时期中每个时期缴纳 500 美元的税款；二是每一时期按 33.6%的比率缴纳比例所得税；三是每一时期缴纳单级累进所得税，税率为 50.6%，免征额为 500 美元。当然，第三种方式只是许多可能的累进税率结构中的一种。这里选择它，是因为它在数值上简单。情况的细节列在表 15.1 中。

这一数字例子清楚地表明，如果个人偏好的私人支出时间流量比他预期的收入流量更为稳定，则可以最为有效地通过累进税来履行纳税义务。这使他能够在收入所得高的时期支付他的纳税义务中的一个不成比例的份额，因而消除或减少他到可贷资金市场以私人利率借款的必要性。事实上，累进税制使个人可以推迟他的纳税义务，从而可以按政府借款利率向政府“借款”。

这一模型不一定像各种假设使它看上去的那么有限定性或那么独特。两个基本的必要条件是，期望的或计划的私人支出以某

种方式同永久性收入而不是每年测量的收入相联系；永久性收入随着时间的推移而增长。这两个条件似乎是完全行得通的，而且已经由经验证据所证实。

正像在本模型中所提出的那样，我们已经假设，每一时期的公共支出仅用于偿还沉重的公债。可以很容易的看出，如果个人一般说来预期会得到相同的利益，便可以用另一假设取代上述假设，这另一假设允许把公共支出花在几乎任何集体商品组合上。换言之，如果预期可能提供的不论什么公共服务的利益的分配将根据某一实质上的随机基础来确定，则我们的分析仍然成立而无须修改。

第四节　从个人选择到集团选择

然而，全部分析仍然是非常有限的，因为它只适用于可能由孤立的个人所面临的选择问题。为与政策讨论相关，分析必须推广到整个社会的集体结果。

当我们从孤立的个人决策权衡转向集团决策权衡时，会产生棘手的加总问题。现在假定集体作为一个单位必须达成一致意见，选定上述三种财政制度中的一种。一旦选定了某一财政制度，该制度便适用于所有的公民。我们要考察的是达成一致意见的过程。

如果我们继续假定，每一个人给自己分配了社会纳税义务总额中的一个固定份额，或者是可变纳税总额中的一个固定比例，则众多的人们之间似乎是有可能达成一致意见的。这是因为，大多数纳税人预期收入会随着时间的推移而增长，私人的支出方式在观念上要比收入所得更稳定。然而，很明显，由于在这一阶段继续假定不存在基本的分配问题，我们也就忽略了税收选择中那一重

要而关键性的问题。

因而，假定不存在这类以现值表示的个人财政纳税义务的选择前的分派。相反，我们现在假定整个集团作为一个集体，必须就分派适当的份额作出某种决策。并对个人支付税金的税收制度作出某种决策。

不论作出集体决策的支配规则是什么，不管是维克塞尔的一致性规则，简单多数规则，还是别的什么规则，问题都会很快变成纯粹的讨价还价问题，而结果当然是不可预测的。也许会选定在个人之间分配份额的某种方式，但却有可能要进行大量的策略性讨价还价。一旦讨价还价被触发，一旦找到了“确定”均衡份额的“方法”，上面所讨论的个人的权衡就可能开始起作用。在此，若上述附属条件是给定的，则个人无论在讨价还价中的最后运气如何，都将合理地偏好于通过累进所得税制度支付他的份额。然而，在就份额的分配讨价还价，的过程中，筹集收入的制度所表现出的特点，完全不同于这些制度在个人权衡中所具有的那些特点。正是对纳税额的讨价还价，即分配性问题与效率问题之间的这种相互依存，混淆了这里的选择和对选择的分析。因为有这种相互依存关系，税收制度就成了分派份额的手段。

如果有可能设想一种独立的讨价还价过程，在这一过程中纳税义务被分派，但却不选择支付制度，那就可以把分配问题和效率问题区别开来。然而，还是几乎必然会产生相互依存，尤其是当对讨价还价的结构或支付制度的运行加以额外的限制和附属条件时。如果强加这样一个附属条件，即税率必须对不同的人都一样，则即便是合乎理性地偏好把累进所得税当作履行自己在社会纳税义务中份额的有效工具的个人，也会合乎理性地反对这种税收制度。强加这类条件之后，税收制度必然会成为讨价还价中的筹码。

第五节 一个数字例子

引申一下表 15.1 所概括的数字例子，就可以阐明这一略为复杂的观点。现在假定有一个由两个人组成的社会，而且同从前一样，有一个两个时期的时间序列。第一个人，我们可以称他为 A，是收入前景已经在表 15.1 中确定了的人。第二个人，我们可以称之为 B，预期他的收入流量要略低于 A；B 的收入前景也假定可以肯定地知道，见表 15.2。

表 15.2

（纳税义务的现值：748.80 美元；贴现率：5%）

	时 期 t_0	时 期 t_1
税前收入	600 美元	1,710 美元
纳税额		
年度税	383.60	383.60
比例税，税率为 33.6%	201.60	574.56
单级累进税，税率为 59.7% 免征额为 500 美元	59.70	712.37

现在，让我们假定，分配问题或份额分派问题已经解决，B 的纳税义务现值为 748.80 美元，而 A 的纳税义务现值为 976.19 美元。注意，B 的数字是根据在这一制度下对 A 所规定的 33.6% 税率，依据可测得的期内收入计算出来的。如表 15.2 所示，在所提到的附属条件下，同 A 一样，B 也“偏爱”通过缴纳累进税来履行他的纳税义务。如果我们选择讨论 A 的选择时所选定的那种税收形式，即单级累进结构，在 500 美元免征额以上实行统一税率，则 B 就必须支付 59.7% 的税率。注意，这一税率超过了 A 的可

与此比较的税率50.6%。

在例子中，份额分配问题和制度效率问题之间的相互依存是明显的。若有不只一种税收制度供人选择，则不可能使税率在不同的人之间保持一致，也不可能预先确定纳税份额。在例子中，两人之间比例税率的相同，意味着产生同样现值收入的累进税率中的歧视。当然，相反的情况也成立。累进税率的相等意味着比例税率中的某种歧视。

在例子中，预期收入较高的个人或集团是A，他将为一个能减少他自己的纳税义务的分配方法而讨价还价。在这样做的时候，他将发现，根据税率一致这一附属条件选择税收制度能够获得分配上的优势。由于知道这一点，A将赞成课征统一年税率的税，或最接近于这一选择对象的似乎可行的制度。在例子中，个人B是预期收入较低的人，他将以相反的方式行动。他将赞成税率最为极端的累进税。个人A，即高收入者，发现分配目标和效率目标相互冲突，发现在正常情况下，分配目标要比效率目标重要得多。因而我们可以预期，集团之间在税收制度方面发生传统的冲突。预期获得较高收入的个人，将支持选择低效率的财政制度，这是他必须参与的讨价还价政治过程的性质所决定的。

在这一点上，我们的分析似乎又回到了其起点。如果只有引入纯粹的分配方面的考虑，才能就税收制度取得“社会和解”或达成“一致意见”，那么，前面我们冗长乏味地分析孤立的个人的决策权衡就似乎是毫无用处的。如果个人参加集团选择时不可能单独考虑效率问题，那么，说如果个人能够单独考虑效率问题，个人便会合乎理性地偏好累进税，实际上就等于什么也没有说。

第六节　不确定性条件下的财政选择

然而，到此为止，在分析中一直假定个人能够准确地预测将来的收入所得。这种分析之所以令人感兴趣，是因为一旦引入不确定性，某些复杂的相互依存关系就趋于消失。在确定性的世界上，个人和集团可以对一系列时期的收入进行预期，因而在选择税收制度时几乎无法不考虑分配因素。然而，若假定个人的选择是在不能确切预期未来收入的条件下作出的，情况就大不相同了。

同样，考察一个简化的例子是有助于理解的。对于眼前的目的来说，我们根本不必考察时间序列。让我们来看一个估计在现期中将以相等的可能性获得1000美元或2000美元的人；他给这两个前景中的每一个规定了一个主观的二分之一的概率。现在我们只需要假定他最为偏好的私人支出方式比他的收入所得更可以预测，以便使所提出的分析能够无条件地成立。假设我们假定这个人必须缴纳一种税，税金是确定的，为100美元，而且他希望每个时期保持1400美元的私人支出率。如果他选择了一种不变的税，不同实际收入所得相联系，他就会同意支付上面所说的那种税，即不论他的收入状况如何，都支付100美元的税金。如果他选择了比例所得税，他就有50%的概率缴纳132美元，有50%的概率仅缴纳66美元。另一方面，假定他选择了单级累进税，免征额为1000美元。在这种财政制度下，他与缴纳200美元税金或根本不纳税的概率相等。如果在该时期他的收入较低，那么在第三种财政制度下，他对资本市场的依赖就最大限度地缩小了。看来很显然，他应该合乎理性的选择这一方案。

当然，这种单一时期模型在所有方面都是非常不现实的。如果我们把收入前景的不确定性结合进一个多时期模型，就会出现

较为符合实际的选择情况。在这种情况下，个人将倾向于根据效率标准选择税收制度。若个人无法预测实际上将给他带来最大化收益的讨价还价的情况，那也就没有分配方面的问题了。

假定个人不能断定近期的收入前景，这是不合理的，当然，他在一定程度上是不能断定近期的收入前景的。他往往较为准确地知道在选择以后的一系列时期中他的收入前景会怎样。但是，假定收入的不确定性会随着计划的提前作出而增加，这肯定也是合理的。这意味着，随着时限的延长，财政选择中的效率因素会愈来愈重要。由此而可以设想这样一种情况，即在个人选择权衡税收制度时，分配方面的考虑事实上被效率方面的考虑所压倒。例如，如果我们考察的是这样一个集团，该集团必须在一段时间内履行某一总纳税义务（得自公共支出计划的利益以某种不可预测的方式进行分配），集团中的每一个成员完全不能断定他自己的几个时期以后的收入前景，那么，每一个人就会相当合理地希望集体采用累进税制度，即对所有根据指定的收入标准确定的纳税人按特定税率课税。人们是会一致选择一种税收制度的，尽管每个人知道假如他碰巧获得较高的收入，那么随着时间的推移，他将承受总税收负担中的较大份额。在这样的决策模型中，不会产生在未来收入前景明显可以确定的人中间分配份额的问题，而且，每一个人都会受效用最大化的引导，选择一种他认为在未来收入预期的某一概率分布给定的条件下最为“有效率的”支付制度。

第七节　现实世界中的制度选择

正如我们已经说明的那样，现实世界中并不是分别地为每一个时期选择财政制度。人们似乎总是半永久性地选择财政制度。这表明，在通常的个人权衡中，不论是确定性因素还是不确定性因

素都可能存在。有理由认为，在西方民主社会中，民众对累进所得税的支持，至少在某种程度上是直觉地出于本章所概述的“效率”方面的考虑，这种考虑是与纯粹的分配动机相对而言的。

流行的制度结构的一些特征，便可以证明这一观点。首先，在有关累进税的政治性讨论中，人们通常并没有明确考虑再分配问题，而且甚至在这种财政制度的实际运行中，也没有大规模地对收入进行再分配。累进所得税并没有被直接当作一种用来把一般购买力从富人转移给穷人的工具，而是被用来为“一般的”或“集体的”目的筹措收入。在许多情况下，结果是净再分配，但是，除了在较为特殊情况下以外，这只是结果而不是公开宣称的目的。时序选择模型得到了以下事实的证明：人们讨论税收方案时，通常不是把它们视为分配年度财政收入的特殊手段，而是把它们视为持续存在的半永久制度。人们在讨论中往往明确指出哪些税收是临时的。

当然，所有这些并非表明，在有关税收制度的实际政治讨论中，不论是累进税的支持者一方，还是反对者一方，都不谈论再分配问题。要点是，财政学者也许一直过分强调了财政制度选择中的再分配因素。若使用更准确地反映实际选择情况的模型，非再分配方面的问题就会表现得非常重要，累进所得税就会以略为不同的形象出现。不必引入公开称作伦理准则的平均主义目的，来为累进所得税制“辩护”，或“说明”它在现代财政结构中被接受的原因。

第八节 限定条件

应该再一次说明，本章并不是要全面论述累进所得税，即便是在个人制度选择的参考系中，也没有这样的打算。我们的目的一

直是，说明大家所熟悉的一些财政制度的效率或潜在效率，这种效率可以根据每个纳税人在参加某一有关财政制度的半立宪性集体选择时，所最终摆在他面前的选择来衡量。分析已经表明，在一定条件下，个人可能合理地偏好累进所得税，而且，至少在某种程度上，这些条件包含有现实世界制度选择的一些特征。

在许多情况下，所需要的条件可能并不存在，而且个人的选择行为可能不同于上面所指出的行为。在下一章中，我们将概述一组与在这里所假定的条件略有不同的条件，并表明个人可能愿意以特定消费税履行他的财政义务。详尽的讨论将需要考察许多可能的选择情况。举例来说，在本章的模型中，一直假定收入所得的确定或多或少是与个人自己获取收入的决定无关的。当然，这意味着，这些模型完全忽略了累进税对获取应纳税收入的可能影响，而在许多传统讨论中，这是一个很重要的问题。可以引进一些替代模型，在这些模型中假定个人能够改变在每一时期中所得到的应纳税收入的数量。这类模型中的一个极端模型，允许个人根据每一时期的支出计划准确地调整收入。在这种情况下，从效率方面支持累进税的论点就不成立了。然而，如果只允许个人在较有限的范围内改变他的收入所得，如果他偏好的私人支出流量在某种程度上不依赖于他可测得的每期收入所得，那么他估价累进税时就肯定会考虑到效率论点。如果个人在面对制度选择时确实认识到，他自己在未来时期获取收入的选择将受到现存税收制度的影响，认识到在这方面累进税将产生不同的影响，则支持累进税的效率论点所具有的重要性也就会减少。然而，即使在这里，也会出现个人偏好累进税而不是其它税制的情况。累进税制使个人在各个时期之间的收入一支出方式得到相对改进，会远远抵消个人在各个时期之间获取收入的方式所受到的扭曲。

第九节　结论

如果接受本章和下一章的基本分析，那就可以得出一些有关财政改革的规范性结论。首先，讨论、批准和实施有关财政结构的基本决定时，把这些决定看作是半永久性的变化(其影响将延续很多个财政会计时期)，这显然是有益的。如果个人作为潜在的纳税人和作为集体决策的参加者所想的是其选择的长期意义，则这种选择对分配的纯影响就会减少。其次，也许更为重要的是，我们的分析得出了这样一个一般性结论，即：社会经济的流动性可能会严重影响个人的选择行为。在一个充满了“小木屋神话”的社会中，也就是说，在青年对未来收入的预期一般来说超过大部分其它集团的社会中，财政决策的分配方面往往变成是次要的了。而在一个阶级差别鲜明、从而收入预期截然不同的社会中，即使是有关相对永久性的财政制度的决策，也会首先涉及阶级间或集团间的平等问题。

从对累进所得税制的开拓性讨论中，也可以得出一些重要的哲学结论。如果像在一些有关累进税的学术讨论中那样，完全拒绝接受不确定性条件下的效率论点，那么民主政治社会本身的性质也就成问题了。对于这个问题，社会科学家，尤其是经济学家一直令人奇怪地保持着沉默。正像维克塞尔所指出的那样，他们隐含地满足于假定有一个仁慈的专制君王，有一个中央决策机构，有一些“在华盛顿或白厅掌大权的人”，他们以某种方式知道对社会中的其它成员来说什么是“最好的”。正像我们已经表明的那样，这种有关政治秩序的统治经济幻觉或模型，在某些情况下是有用的，但是，它却与传统意义上的实际民主过程相矛盾。一旦承认了这一简单观点，现代经济分析中有关政策的许多看法也就不再具

有相关性了。

在本书中，集体被看作是寻求作出实现共同利益目标决策的一群人。在这种政治秩序模型中，必须大大改变考察大多数经济政策问题的整个方式。在这里，不允许引进外部的伦理准则来解决冲突问题。不能够依赖于外部强加的“平等”目的，或依赖于“社会福利函数”，来作出关于基本财政结构的决策。无论如何，必须以某种方式依赖参加政治选择过程的人们的合理权衡来逐渐达成集体的一致意见。如果在这种过程中，纯粹按照直接的和可以辨别的经济地位或等级来观察人，而且人们也这样看待自己，那么，分析就会简单而迅速地减化为形成联盟的问题。社会和集体决策就是赢亏相等游戏的解法，而且，正像在所有这类游戏中一样，人们总是要问为什么输的人还要继续玩。当然，回答是，他们玩得很开心，觉得游戏是在相当“公平地”进行，认为自己在以后的各轮游戏中也有可能赢。在这种情况下，是很难考虑纯粹的再分配结果的；集体性轻而易举地成了政治上的强者剥削政治上的弱者的工具。

依据本章所作的分析，可以对社会过程作较为鼓舞人心的、而且在某些方面较为符合实际的解释。政治游戏并不是赢亏相等的，而是像经济游戏一样，只会有赢家。个人在参与基本的财政决策时，并不完全了解自己在长期为一般公共服务提供的资金中所承担的份额。游戏实际上不是在选择规则时进行的，课征累进所得税有几分类似于摆桌子玩扑克牌时经常听到的喊声：“赢得多的人买酒”。

第十六章 特定消费税*

第一节 导言

应该怎样缴税?这一问题已经讨论了若干世纪,而且还将继续讨论若干世纪。不论是在财政理论中,还是在现代财政制度的实际结构中,这一问题一直没有得到解决。在本章中,正如在前一章中一样,我们是在一全新的背景下提出这个大家所熟悉的古老问题的。如果个人必须把财政制度当作半永久性的制度来选择,那么个人会偏好以何种财政制度履行自己的纳税义务?前一章考察了各种标准的直接税。本章将分析直接税—间接税问题,这是一个在财政理论文献中仍然占有重要地位的问题。

最近几十年,人们一直是根据著名的过度负担定理讨论直接税和间接税两者之间的选择问题,这一定理是由巴罗尼首先提出来的,后来许多人对其进行了详细阐述,最近则受到一些人的批评。① 大体上似乎可以这么说,尽管人们普遍承认次优论点是有相关性的,但大多数现代学者会接受这样一种观点,即:在其它条件

---

* 本章中所包含的分析是我于1962年春季与意大利都灵的弗朗西斯科·福特教授共同进行的,并于同年在英国埃克塞特大学召开的一次专题讨论会上首次提出了我们的论点。这一分析以略为不同的形式为我与福特合写的论文奠定了基础,论文题为"在时间上的财政选择:赞成间接税的一个理由?",载《国民税收杂志》,第17期(1964年9月号),第144—157页,并作为布鲁金斯学会1964年政府财政研究单行本散发。当然,我要感谢福特教授对本章论点的提出给予的帮助,以及这种帮助对本书其他章节可能产生的间接影响。

① E.巴罗尼:"财政经济学研究",载《经济学家杂志》(1912年),第二编,第329—330页,注释。

不变的情况下，根据平等和效率方面的理由，应该加以推荐的是直接的一般性税收，而不是间接的特定税收。利用前面所使用的方法，我将表明，这一广泛流行的结论是无法得到证明的。正如累进所得税的情况一样，分析的目的不是为特定商品税本身辩护，而是利用传统的直接税—间接税的比较，说明财政选择的一般制度理论的有效性。

第二节　单时期论点概要

人们在比较直接税和间接税时，几乎毫无例外地一直是依据这样一个假设，即：对税收工具的选择只是在单时期的背景下作出的。据我所知，尚没有人努力把这一比较推广到多时期或长期的背景下；没有一个人为了分析的目的假定，所选定的税收工具会在几个收入或财政会计期内持续有效。引进这种时间序列，以及集中精力考察个人的选择行为，是将要提出的分析中心。然而，先简要地考察一下标准的单时期模型是有益的。

巴罗尼认为，如果一项直接税和一项间接税带来的财政收入相等，则个体纳税人从理性上说应该选择的是直接税，而不是间接税。他的论证已经成为无差别曲线经济学教科书中的一个例子，在这里不必重复。利特尔指出，严格来说，只有当比较的对象是一次总付的税和特定货物税时，巴罗尼的结论才成立。[①] 弗里德曼[②] 以及罗尔夫和布雷克[③]指出，只有在满足了达到帕累托—最优状态

① I.M.D.利特尔："直接税与间接税"，载《经济学杂志》，第61期（1951年），第577—584页。

② 米尔顿·弗里德曼："所得税和消费税的福利问题"，载《政治经济学杂志》，第60期（1952年），第25—33页，重印于《实证经济学论文集》（芝加哥：芝加哥大学出版社，1953年），第100—116页。

③ 厄尔·R.罗尔夫和乔治·布雷克："消费税的福利问题"，载《政治经济学杂志》，第57期（1949年），第46—54页。

所必需的所有其余条件时，巴罗尼原理才能够从一个人推广到全社会。概括地说，这些批评依据的都是次优论点，它们不一定会影响此处将进行的分析，因为，至少在一开始，我们的分析并没有超出个人的选择。在严格的单时期模型中，有理性的人总是更喜欢直接税而不是产生同样收入的间接税，原因很简单，他可以以这种方式得到最宽的选择范围。

为了同以后的分析相联系，单时期问题可以这样表述：面对确定的纳税义务，力求效用最大化的个人会喜欢以什么方式履行这一纳税义务，是一次性的支付，比例所得税，累进所得税，一般消费税，还是对某种商品课征的特定消费税？在这样一个模型中，第一种税制提供了最宽的选择范围。一次总付的税收比比例所得税将受到偏好，而比例所得税又将比累进税受到偏好，因为累进税引入了另外的歧视因素。而累进税又将比一般消费税受到偏好。最不招人喜欢的是对特定商品课征的税，因为它会使赚钱—支出行为方式受到最大的扭曲。然而，只有在允许个人在每一个离散时期分别地挑选财政制度时，或只有在能够以某种方式推广所得的结果，使其适用于一系列时期时，人们所熟悉的这些结论才能够成立。

第三节　一段时间中的选择

让我们提出同样的问题，但现在假设财政制度一旦被选定，就在一系列时期，$t_0, t_1, \cdots, t_n$ 中有效。正像对累进税的分析一样，先提出一个确定性模型是有帮助的。因而，假定个人在 t_0 时期，能够有把握地预测他在 $t_1, t_2, \cdots, t_n$，各个时期内的收入将是多少。我们还假定，他在 t_0 时期的决定，是根据一段时间内支出计划的预期波动作出的。他在 t_0 时期可以确定地知道他在整个这一时间序列中偏好的支出方式；当然，这一支出方式不一定总是一成不

变的。

与前一章所要求的相比，这里将分析的选择权衡，要略为复杂一些。因而，在具体地提出财政决定问题之前，先确立几条有关个人理性行为的一般原则，是有用的。为了方便起见，我们可以假定，个人进行储蓄只是为了偿还债务或为将来的消费支出积累资金。这是一种有关储蓄行为的生命周期模型，与最近几年一些经济学家所提出的模型相类似。① 在这种模型中，t_0时期收入流量的现值等于计划支出或支出流量的现值。

为避免混乱，首先有必要把消费品支出和消费品的实际消费量区别开来。在这里，为简化起见，假定这些行为是同时的。这意味着，当实际发生消费时，才购买或租赁所有耐用消费品的服务。我们现在把消费支出暂时分解为两个范畴，其间的分界线不能严格地划分。第一类是那些用于满足所谓"基本需要"的消费服务。第二类是为了满足"其余需要"而购买的服务。从某种意义上讲，第二类服务不如第一类服务急迫。尽管不容否认，这里所划的分界线是任意的，但对几乎任何个人或家庭来说，都肯定存在某种优先次序。一些需要在通常的情况下必须满足；而另一些需要则只是在有机会时才能满足(部分取决于收入)。

正统的理性标准认为，个人在每一时期应该使花在每一项消费服务上的每一美元的效用相等。这也许意味着，试图把"基本的"消费服务和"其余的"消费服务区别开来，会把人引向歧途。然而，如果收入随着时间的推移而波动，则只要随便作一番观察，就会看出，事实上，人们只有在相对富裕的时期才购买和消费其余的商品。不过，这样的行为在完全确定性的世界上是不合理性的。在这里，个人应该通过他的储蓄行动，获得非常类似于在稳定的收入

① 参考了其它著作的总结性讨论，可参见 M.J. 法雷尔："新消费函数理论"，载《经济学杂志》，第 69 期(1959 年)，第 678—696 页。

流量条件下所能获得的结果。换言之，从作出计划的时刻 t_0 看，假定价格比率在一段时间内保持不变，则他应该使所有时期的任何两种消费商品的边际替代率相等，而与收入所得或支出需要的预期变化无关。当然，如果需要在不同的时期发生变化，则这种相等就不一定意味着这两种商品中任何一种的消费量在各个时期相等①。

从时刻 t_0 看，个人将确定若干时期中的储蓄和支出方式，使得在每一个时期中，任何两种商品如面包和煤之间的边际替代率，等于它们的价格之比。举例来说，如果我们把两个季节构成的一年时间视为一个序列，则有理性的个人将计划他在全年中的支出，

---

① 对每一个时期来说，标准必要条件都成立。其中一个必要条件是：

(1) $\frac{MU_i}{p_i} = \frac{MU_j}{p_j}$，i和j为任何两种商品，$i \neq j$，在数集中，$i, j, = 1, 2, \cdots, m$。在已确定的生命周期中，个人的行为会在每一个时期中满足(1)。如果我们假定价格比率在一段时间内保持不变，则在作出计划的时刻，t_0，达到多时期"均衡"的必要条件就是：

(2) $\left(\frac{MU_i}{MU_j}\right)_{t_0} = \left(\frac{MU_i}{MU_j}\right)_{t_1} = \left(\frac{MU_i}{MU_j}\right)_{t_2} = \cdots = \frac{p_i}{p_j}$

式中括号外边的脚标指时期，t_0 至 t_n。在(2)式中不必引进明确的贴现因子，因为，根据假定，直到发生消费时才支付价格。因此，对 t_0 以后的时期来说，边际效用和价格以一个共同的因子贴现。尤其应注意，满足(2)式并不需要在一段时间内保持"口味"不变。边际替代率的相等可以由这两种商品的差异很大的"组合"来实现。

如果我们假定，个人不能控制他所获得的收入，并进一步假定，收入支付滞后一个时期，那么整个收入约束条件则为：

$$(3)\quad A_{t_0} + \frac{y_{t_1}}{1+r} + \frac{y_{t_2}}{(1+r)^2} + \cdots + \frac{y_{t_n}}{(1+r)^n} = \left[\sum_{i=1}^{m} p_i q_i\right]_{t_0} + \frac{\left[\sum_{i=1}^{m} p_i q_i\right]_{t_1}}{(1+r)} + \cdots + \frac{\left[\sum_{i=1}^{m} p_i q_i\right]_{t_n}}{(1+r)^n}$$

式中，A_{t_0} 表示最初持有的资产，p、q 和 r 分别表示价格、数量和贴现率。如果个人可以改变他在一段时间内的所得(收入)，(3)式当然就不是相关的约束条件了，就必须用一组生产约束条件来代替它。然而，我们的基本分析并不要求作这种推广。因此，在正文接下来的讨论中，假定个人是在外界决定其收入所得流量的情况下行动的。

以保证他对面包和煤的需要在每一个季节中都同样得到相对满足。冬天，他不会仅仅因为对煤的需要量大而节省面包。夏天，他也不会因为不必花钱买煤而贪吃面包。当然，他将在夏天节省出收入中的一定份额以应付在整个一年中对煤的需要量的变化。这个例子表明，不论是收入还是需求或是这两者，都会在时间序列内波动，个人在力图使预期效用的现值最大化时，必须把这类变动考虑在内。

在这些离题话之后，让我们回到个人对财政制度的选择问题上来。现在，考察前面为单时期模型所列出的同样的选择对象，但是假定一个多时期背景。在这种背景下，个人喜欢以何种方式纳税?或更正确地说，在暂时不考虑相互影响的因素的情况下，个人在集体决策过程中将怎样“投票”?正如在第十五章中一样，既要假定公共支出方式在利益影响范围方面是完全不可预测的，也要假定这类支出的确定完全同个人的选择权衡无关。

第四节　通过时间的交换

个人可能会求助于资本市场。如果资本市场运行的方式使个人既可以按政府借款利率借款，也可以按政府借款利率放款，那么在所列出的财政制度中，特定货物税就仍然是最不受欢迎的。如果个人面对的是这类市场机会，那么在任何一种税收制度下，他的支出流量都不会受到时间上的扭曲。因此，在每个时期完全可以根据偏好的顺序，即根据各种制度能在多大程度上减少支出方式所受到的扭曲，来排列各种制度，这正是单时期模型的背景。在这里，单时期的结果具有普遍意义；一次总付性税是最优的财政工具。

然而，如果个人不能以公共利率借款，时间上的扭曲就确实是相关的了。个人的目标并没有改变。在课税之后，他将尽最大努

力使边际替代率保持所希望的相等。现在，假定在面对税收选择之前，个人达到了计划“均衡”的状态。也就是说，他已经形成了仅从时刻 t_0 看将使不同时期的有关边际替代率相等的在一段时间内的储蓄和支出方式。① 他现在面对这样一种纳税义务，我们假定他能够把这一义务转化为现值。他将尽力选择平均来说对他所计划的一段时间内消费支出方式干扰最小的税收工具。如果预期收入所得和支出需要是稳定的，正统的结论就成立。然而，如果我们考虑收入所得和支出中的某些时间上的波动，这些结论也就改变了。必须考虑时间上的扭曲，一个时期的结果也不再是一般性的了。

如果预期在一段时间内，支出方式比收入所得更为一致，那么正像第十五章中的分析已经表明的那样，累进所得税就将是最优的。在此所要提出的问题是，人们是否会根据类似的理由，宁愿选择一般性销售税或特定消费税，而不选择累进所得税。在所概述的条件下，回答似乎显然是否定的。在支出需要比收入所得在时间上更为一致的模型中，不论对支出课征的这两种税中的哪一种所导致的期内扭曲，都要大于任何一种直接税所导致的扭曲。同时，在使时间上的扭曲最小化方面，这些税也并不比累进所得税强。

然而，如果我们改变条件，假定预期的支出需要比预期的收入所得波动还大，则可能出现不同的结果。为简便起见，假定预期收入稳定，但是预期支出从一个时期到另一个时期有显著的变化。这意味着，即使不求助于资本市场，个人支出的每一美元的边际效用也会发生变化，如果投资一借贷市场上的“不完善”造成的损失很

① 在这里我们只关心个人在 t_0 时的权衡。当 t_1 到来时，他可能有不同的一组“最优”计划，这里我们不必考虑这一点。关于这一点，参见罗伯特·H.斯特兹：“动态效用最大化中的近视和不一致性”，载《经济学研究评论》，第 23 期（1956 年），第 165—180 页。

大，那么个人所能进行的最终调整就会涉及消费一支出时间序列，在这一时间序列内，致使每个时期用在某些剩余消费项目上的支出会有相当大的变化。在这组条件下，对一种商品或一组剩余消费品课征的特定货物税，就会使整个扭曲最小化，因此，甚至与累进所得税相比，也要受到偏爱。

一个人若预期其收入和支出在一段时间内将发生波动，则他的合乎理性的行为就是及时调整他的消费，以便在支出的每一美元的边际效用低的时期，"集中"消费剩余项目。他将设法只是在他的支出水平较低，或他的收入水平较高的时期才满足某些剩余消费需要。若承认各种消费服务在时间上是可以替代的，则这种行为方式也就不违反任何理性准则了。某些消费项目肯定是可以推迟的。例如，个人每年可能只"需要"一个假期。他把假期安排在一个收入所得比平常高的时期，或是安排在一个他对其余的消费项目的需要比平常低的时期，将是明智的。①

如果事实上个人的确倾向于集中剩余消费项目上的支出（这肯定是个人在现实世界中的行为），则很显然，在适当的情况组合下，对某一特定的商品或服务课征的税，就会是提出来供人选择的所有制度中最令人满意的。熟悉的消费方式中的时期内的扭曲，可能远远被这一税收所具有的有利特点所抵消。这种税收的特点，是使个人可以把他的纳税支出集中在他支出的每一美元的边际效用预期较低的时期，或者反过来说，使他可以在他支出的每一美元的边际效用预期较高的时候完全逃避纳税。这种税收工具可以最大限度地减少个人支出计划所遭受的时间上的扭曲，从而可以抵消它在期内所造成的最大扭曲而有余。

---

① 应设法把可推迟消费的其余项目同耐用消费品区别开来。此处，耐用消费品和非耐用消费品的区别与我们无关。我们已经假定所有的服务只是实际利用时才购买。可以推迟的服务是以"需要"在一段时间内的非重复性为特征的。

同对每一时期的收入课征的累进税相比，若是对某一可推迟的消费项目课税，则人们不仅能够根据收入所得水平的波动调整纳税义务，而且还可以根据支出水平的波动调整纳税义务。为了用一个简单的例子说明这一点，假定收入在一段时间内预期是不变的；一个家庭预期在下一个十年，t_1，t_2，…，t_{10}，每年将获得10,000美元的收入。这十年是有关的计划期限。在这些年间，预期一个儿子将在t_3，t_4、t_5和t_6时上大学。若不求助于资本市场，则这一家庭支出的每一美元的边际效用，在这四年中将比其它年份中高。在这个收入不变的例子中，累进税将要求在每一年支付同样的净税额。但是，如果允许进行选择的话，这个家庭可能宁愿把整个十年的纳税义务集中在孩子不上大学的年份t_1，t_2，t_7，…，t_{10}中。如果课税对象是某一个或某一组真正的剩余支出项目，是这个家庭可以安排在孩子不上大学的年份购买的项目，那么，即使不在资本市场上放款或借款，这个家庭也可以把纳税义务集中在孩子不上大学的年份。例如，可以把在欧洲的度假安排在这样的相对富裕时期。尽管对欧洲度假支出课征的税将肯定造成期内的或支出方式的扭曲，但是，在一段时间内，相对于任何其它税而言，这种税实际上会扩大这一家庭的选择范围。

指出以下一点是很有意思的，即：若按照所造成的扭曲的某种顺序来排列各种税收工具，则对所有支出课征的一般性税便是最不合乎人意的财政选择。若是对某一个或某一组剩余消费支出项目课征特定税，纳税人便可以把纳税义务集中在预期边际支出效用低的时期。在收入保持不变的这个例子中，不论是比例所得税还是累进所得税，都使得纳税义务在一段时间内均等地分布。而对支出课征的一般性税，将要求家庭正好在对基本的消费项目“需要”最大的那些时期支付最高的税金。这一结论也许是值得注意的，因为它与人们所熟悉的论点正相反。人们所熟悉的论点是，从

某种意义上说，一般性支出税要比所得税更有“效率”，因为一般性支出税消除了对储蓄的歧视。我们之所以会得出相反的结论，是因为我们采用了根本不同的财政选择理论。①

只要对在一段时间内收入所得和支出计划的预期波动作不同的假定，就可以举出许多其它例子。这里不必详细说明这些例子了，因为我们的分析主要是想表明，在某些条件下，有理性的个人可能喜欢以特定货物税履行财政义务。

略微放松理性假设，会大大加强我们的分析结果。如果道德顾虑，“清教徒伦理”影响个人的行为，使个人“量入为出”，并使他们认为“吃光资本”或“去借债”是同教规不一致的，至少是不慎重的，那么人们就不会进行达到任何计划的支出“均衡”方式所必需的边际调整。即使从某一时刻看，在各个时期中，支出项目间的边际替代率也不会相等。愈是偏离于理性计划的均衡，特定货物税的优点也就愈明显。

当然，合理计划的支出方式，只是永久性收入假说的一个标准变形，不论是在有限的生命周期意义上，还是在李嘉图所说的无限生命周期的意义上。只要经验调查结果支持不论是上述哪种形式的假说，特定货物税在最大限度地减少支出在时间上受到的扭曲方面可能具有的优势，也就会缩小。只要调整结果表明个人主要

---

① 应该说明一下这里的分析与传统的“双重储蓄税”论点之间的关系。由J.S.穆勒、欧文·费雪、路易吉·艾瑙迪和其他人所提出的这种论点，根据效率标准支持课征一般支出税而不是一般所得税，认为任何所得税都会歧视所节省的收入。然而，只有当考虑到税收负担在各个人之间的分布时，这一论点才有意义。这种论点与我们的分析是不相关的，因为我们分析的仅仅是能够对若干种支付工具进行选择的潜在纳税人的权衡。在所假定的有关储蓄行为的生命周期模式中，未来支出的现值必须等于收入的现值。如果个人在每一时期获得的收入（包括在前几个时期中作为储蓄收益所得的收入在内）均被课税，则税率就会略低于在某种一般支出税制下为产生相等的纳税义务现值所需要的税率。

是根据现期收入而不是永久性收入计划支出，间接税工具所具有的相对优势就会增强。

第五节　放松确定性

到此为止，我们一直假定，我们所分析的个人对其未来的收入前景、未来的支出需要以及所考虑的财政制度的有效期限心里很有底。当然在任何实际的背景中，不确定性而不是确定性是处于支配地位的。同前一章的分析比较一下，确定性模型和不确定性模型的区别在此就不太明显了，前一章的大部分讨论在这里也是适用的，因而无需加以重复说明。重要之点是，可能影响税收工具选择的分配方面的考虑，由于在财政选择的时刻真正的不确定性增加，其重要性往往降低。如果个人对他自己今后一段时间的收入前景，以及他自己的基本消费需要心里没有底，他就会承认，有一些准则能大致地和近似地衡量出他在未来时期内未调整的支出的边际效用。他可能会说，"如果我的收入足够高或是我的基本支出愿望足够低，我就会去购买一条船或订做一套衣服并给我的妻子买一件貂皮短披肩。现在这类商品在我看来可以很好地独立衡量收入的边际效用。因此，当我对基本商品和服务的需要高得超乎预料，或我的收入低得超乎预料时，如果对购买这些商品课税，我就能保证不受到沉重的税收压力。"从某种意义上说，选择对剩余的和可推迟的消费支出项目课税，反映了同样一种内心权衡，这种权衡可能支持从所得税计算中减免一定的基本消费支出的决定（下面将更详尽地讨论这一点）。

在不确定性模型中，我们不需要对资本市场运行作特殊假定。当未来的收入和支出计划都不确定时，"适度的"或"均衡的"支出方式概念也就失去了大部分意义。个人会自然而然地预期到他的

支出的边际效用会在各个时期发生变化。如果他能够以某种确定性筹划偏好的支出流量，他就会发现，若可以求助于资本市场，特定消费税也就不再具有可能的优势了。然而，如果不确定性超过某种限度，他就会发现无法求助于资本市场。

我们一直假定，个人是由直接了当的效用最大化考虑所激励的。稍微扩大一下选择概念，便可建立一个更为复杂的偏好函数。第一个额外因素涉及到主观的或"感觉到的"未来纳税负担。在对税收工具作立宪性一制度性选择时，个人会受到他对自己在未来对所选择的制度的反应的预期的影响。例如，他可能认识到，在每一个纳税日，所得税将使他承受一种真正"感觉到的"负担。另一方面，他也可能认识到，在商品税制下，因为是同某一特定商品的价格一同纳税，则可能不存在这种负担。这是一种财政幻觉，而个人在更为有理性的时刻会认识到他承受了税赋。但是，他可能有意选择这种纳税方式，以便使随后的主观纳税负担最小化。或相反，他可能认识到，幻觉的存在将使他在有关扩大公共活动的实际财政选择中表现得不明智，因此，他可能会反对课征消费税。

个人偏好函数中的第二个复杂因素，涉及到个人对剩余项目的消费所抱的态度。他可能认识到自己有时是感情的奴隶，因此，他可能会对他自己的行为设置障碍。个人的选择权衡，可能就是限定个人花费的一种税。不过，必须设法把这种态度和家长式态度区别开来，抱有家长式态度的个人不是为他自己，而是为社会集团中的其他人制定行为准则（下面将更详尽地讨论这一点）。

第六节　总合问题

当然，个人不会被允许分别地和独立地选定履行财政义务的财政工具。正像早先对累进税的分析一样，有必要从孤立的个人

选择转向集体选择中的个人参与。税收工具必须由集体来选择，税收工具一旦被选定，就将强加在社会的所有成员头上。

必须考察一个人同另一个人之间的个人决定或偏好的一致性。一个人希望对某一特定商品课税也许是合理的，而他可能不想让集体提出这样的间接税。对于究竟应该对哪一种商品或服务课税可能不会有非常一致的意见。某一种商品，一个人可能认为是“奢侈品”，认为购买这种商品可以作为衡量他自己支出的边际效用的相当好的独立的标准，而另一个人则可能认为这种商品是基本的必需品，对生活、快乐和健康来说是必不可少的。如果存在这种巨大的分歧，则参与集体选择的个人很可能不会支持课征消费税。另一方面，在某种程度上，大多数政治社会中的成员在文化上是一样的。这意味着，即使不能达成全体一致的意见，也能达成相当程度上的一致意见，同意对相对少的一组特定商品课征消费税。在具备所要求的一致性的条件下，集体决策过程可能会作出课征间接税的决定。在这一决策过程中，个人的态度和选择至少部分来说根据的是此处所考察的那类考虑。参加集体选择的一个人可能认为，购买香槟酒是衡量其未来相对“福利”的合适尺度。而第二个人则可能认为，他妻子购买香水是更为合适的指标。在讨论、争辩和妥协之后，全体可能同意，相对少的一组商品，包括香槟酒和香水在内，可以作为衡量每一个人未来支出的边际效用的合适指标。

当然，是无法把家长式因素从税收工具的集体选择中消除掉的。参加集体决策的每一个人，不论是投票人、政治领袖、还是政府官员，都有一组不仅有关他自己而且也有关社会其他成员行为的偏好，一组“价值”。因为选定的结果必然适用于集团中的所有成员，所以参加集体选择的个人也就不能仅仅根据对他自己未来行为方式的考虑作出选择。在此所应强调的不是选择中不存在家长

式因素；相反，应该强调这样一个事实，即：不一定是因存在家长式因素，个人才偏好特定商品税，以及通过个人，集体才偏好特定商品税。在大多数政治管辖区，酒都被课以重税，因为投票人和政治领袖认为"应该"阻止人们喝酒。但是，人们赞成对酒课税，也可能是因为潜在的纳税人认为自己能够戒除饮酒而不被课税。从某种基本的哲学意义上说，同课征直接税相比，对特定商品课征间接税，可以使潜在的纳税人有更多的最终选择机会，原因恰恰是它是特定的。也就是说，因为与课征直接税的情况相比，他有更广泛的选择对象可以利用，所以在一段时间中，他有额外的选择能力。这种能力可能从不会被利用；实际上，个人可能不希望看到在任何时期有必要将他的净纳税额减少到零。但是，存在这种较宽的潜在选择范围，在某些情况下可能具有决定意义。

第七节 结论

这一章的目的不是要为特定消费税作正规的辩护。分析表明，在某些条件下，这种税对有理性的纳税人来说，是"有效率的"。只要对一组商品或服务有相当一致的意见，购买这类商品可以提供衡量不同时期支出的边际效用的标准，这一结论就具有普遍意义而适用于由个人组成的社会。

我在某处已指出，对特定剩余消费项目课税和对某些基本支出项目从所得税标的中免除之间具有相似性。更为仔细地考察这两种财政工具将是有用的，因为这两种工具在现代财政结构中都可以见到。人们引入和支持这两种财政工具，至少是在某种程度上承认了基本消费需要是随着时间的推移而波动的，承认了这种波动与规定课税标的是相关的。对医疗和教育等项目不征税或少征税，表明人们认识到了，在这些支出高的时期，收入并不是计算

纳税义务的唯一适当标准。可以说，在消费光谱的“另一端”，剩余项目上的支出，提供了另一类独立的标准。在不论哪一种情况下，纳税人都比在没有免税的一般所得税制下享有了更大的行动自由。在两种情况下，纳税人都可以通过改变消费支出的方式调整自己的纳税义务，但也存在着差别。在减税方案下，纳税人只有通过购买特定的项目，如医疗或教育，才能够减少他缴纳所得税的义务。在特定消费税制下，他可以通过少购买某一项目或某些项目而减少他的财政义务，他有较宽的支出选择范围。

我们的分析所得到的一个有意思的副产品是，一般性消费税或支出税表现出相对低的等级，在每一时期，这些税种根据总支出调整个人的纳税义务。① 为课征特定消费税摆明的理由严格地取决于课税对象的特异性。根据一个人的选择权衡，很难看出怎样能够得出赞成一般支出税的论点。当然，静态支出方式所受到的那种常见的扭曲，在一般税制下要比在特定税制下小。然而，静态的或期内的扭曲，总是能够通过对收入直接课税而最小化，从所受到的时间上的扭曲程度来说，人们也会偏好于对收入直接课税。

---

① 在这里，假定一般支出税强加给了个人一种相对于支出而言的赋税最终归宿型式。这里不是讨论复杂的赋税归宿理论的地方。然而，可以指出，即便这种税的最终归宿不是这种型式，只要个人在考虑选择对象时，认为这种税的归宿将是同支出成比例的，上面的分析就仍然成立。

第十七章　公债制度

第一节　导言

政府应该在什么时候借款而不是课税？连同前两章中所讨论的那些问题一起，这是财政理论中的一个古典问题。有关财政制度的制度选择理论能够应用于这一问题吗？

我们关心的是作为一种财政制度的公债，通过这种财政制度，集体可以为公共商品和服务筹资，关心的是个人对这一制度的估评。政府可以通过借款代替课税，因而可以把借款视为第十六章开头所列出的各种筹资手段之外的一种筹资手段。究竟在什么条件下，追求最大效用的个人在进行立宪性—制度性选择时会选择公债而不是任何赋税？回忆一下我们假定的个人在作这种选择时所面临的情况的特征。他不是在为特定时期的某一特定公共商品或服务筹资而对发行债务和课税进行选择。个人往往认识到，所选定的财政工具将在以后的一系列时期中都会有效，这种财政工具将被用于为一系列公共商品和服务筹措资金，而这些商品和服务的真正的性质、范围和程度要在各个时期去确定，在选择筹资制度时，这一系列服务的利益是完全无法预测的。正是在这种情况下，我们才问这样一个问题：个人是否乐于让集体求助于发行债务？

采用第十五章中所使用的那种分析方法是有帮助的。假定让某个人分摊某一社会纳税义务总额中的一特定份额，假定他能够在作立宪性—制度性选择时确定这一份额的明确现值。为简便起见，我们假定这一现值纳税义务为1000美元。必须把这一纳税义

务视为个人不论在何种制度下都会面对的纳税义务。因此，作为这些选择对象中的一种，公债工具必须以这样的方式定义，使得个人必须在他自己的计划期内履行这一义务。也就是说，所考虑的必须是到期日充分短的公债，以确保进行选择的个人认识到，在他自己的计划期内，他必须偿还社会纳税义务中他自己的份额。如果不提出这一限制条件，也就没有办法使公债制度下的现值纳税义务等于在各种税收制度下的纳税义务。因而，在此我们将简单地假定，债务一旦发行将在一定的时期（如十年）内偿还。在这一受约束的模型中，由于社会求助于发行公债，个人可以在推迟为公共服务付款，最多可推迟十年。问题也就变成了：究竟在哪些条件下，个人愿意选择有利于这种推迟的制度？他是希望政府发行债券来为前九年中每一年的公共服务筹集资金呢，还是希望政府采用一种或几种标准的税收工具？

正像在前面的一些模型中一样，开始时假定个人肯定地了解在有关的时期中他的收入所得和他的私人支出方式是有帮助的。没有必要确定这两种流量中的任何一个的任何特定方式。当我们允许考虑公债这一选择对象时，我们很快就会得出似乎是非正统的或是令人惊奇的结论。给定所提出的这类机会，一个有理性的个人将总是希望通过发行公债来为所有的公共商品和服务筹资。乍看起来，这一结论是令人惊奇的，而且它似乎与人们普遍接受的财政实践原则很不一致，以致人们往往探求隐藏在某处的谬误。①

---

① 几年来，弗吉尼亚大学的经济学家们一直在讨论这一结论，称其为"塔洛克谬误"，因为这一结论来自我的同事戈登·塔洛克。在最近发表的一份论文中，E. J. 米山已经间接地说明了同样的观点。参见他的"怎样创造公债负担"，载《政治经济杂志》，第71期（1963年），第529—542页，特别是注释5。当然，这一观点也隐含在李嘉图的以下传统观点中，即：公债和非常税对个人来说基本上是一样的，因为这一观点假定，个人既能以政府借款利率借款，也能以政府借款利率放款。

然而，在事情的背后并没有隐藏着谬误，因而在这里所考察的模型的限度内，上述结论是成立的。为什么个人会选择公债？因为只有这种财政制度使他享有充分的选择自由，使他在一段时间内可以调整收入—支出方式。公债作为一种制度实际上使个人能够"最优地"履行他的纳税义务，而且，在要求私人借款支付比政府借款要高的利率的资本市场的运行条件下，这也是筹措收入的唯一选择。一旦集体在每一时期借款为现期供给的公共商品和服务提供资金，个人在一个阶段以后，也就处于能以政府借款利率借款的地位。事实上，通过发行债务，政府是在为个人借款。因而，如果个人在一段时间内的净收入或支出方式使他希望推迟履行他的财政义务，公债制度就使他能够做到这一点而不付出任何代价。另一方面，即使他的收入—支出方式使他选定在时间序列中较早地履行他的财政义务，他也总是可以做到这一点，办法是：购买政府证券并持有这些证券直到政府课税偿还债务时，此时，他积累的资产将正好抵消他积累的纳税义务。事实上，公债使个人既能以政府借款利率借款也能以政府借款利率放款，因而消除了他的支出方式所受到的任何时间上的扭曲。①

第二节　或有负债

分析表明，孤立的个人从理性上说应该选择公债来为公共商品和服务筹资。为什么在现实世界的财政制度结构中这一选择对象没有获得更多的重视？要回答这一问题，就得更为仔细地考察模型的基本假设。

---

① 德·威蒂、德·马可的分析，尽管本身是不完善的，却提示了本节所提出的债务理论。参见安东尼奥·德·威蒂·德·马可：《财政学基本原理》，E. P.马吉特译（纽约：哈科特—布雷斯出版公司，1935 年），第 377—398 页。

我们一直假定，社会纳税义务总额中的个人份额，是按现值事先确定的，至少是在影响他自己的选择方面是这样。但是，这种份额实际上能够事先确定吗？这里所产生的困难同我们分析累进所得税时讨论过的那些困难不同。这里的困难来自我们可以称为在正常的政治情况下公债所必然包含的“或有负债”。

像前面一样，让我们假定，社会纳税义务总额中的某一份额临时地分配给了我们所考察的个人，而且，同样的份额也分配给了政治集团中的所有成员。接下来让我们假定，这里不会直接产生分配问题；这个人似乎将以自己选择的最优方式在一个时期内履行被分配的纳税义务份额。根据上面所概述的这类考虑，他会选择公债制度；集团中的其他人也同意，因而，所有公共服务最初都用公债来筹资。于是，这个人会严格执行他的计划，按计划履行他的财政义务。

现在，假定最终的会计期已到来；必须偿还所发行的全部债务。所考察的个人，已经通过在该时期内购买债券积累了充足的资产，正好可以按计划在这最后的时期履行纳税义务份额。一切似乎都很顺利；他似乎选择了理想的财政安排。

实际上，并非一切都这么顺利，是有困难和障碍的。假设第二个人B先生，在时间序列开始时和选择财政制度时也同样制定出了最优的支出计划。然而，假定B在一段时间内未能执行原计划。最后的时期到来了，而他没有积累起足够的资产来履行他的财政义务。在这一最后的时期，他不能够“偿还债务”或“支付税金”，不能履行分配给他的几个时期的纳税义务。B未能实现他合理制定的计划，不一定会打扰第一个人A，只不过A明白，B的困境会使他承受明显的或有负债。全部资金都已在各个时期用来提供公共商品和服务了。如果社会并不想拖欠债务，那就必须偿还欠整个社会的债务。然而，B在这一时期中表现得既没有理性也不负责

任，他不能偿还他曾隐含同意偿还的那一份额。因此，政治集团的其他成员不得不承担最初分配给B的纳税义务。其他人发现他们在为B的恣意挥霍或欺骗付出代价。

注意，A自己，即我们正在考察其选择权衡的个人，将完全按照他的计划行动。不过，由于B未能执行他在时间序列开始时制定的计划，A将在时期结束时承受过重的负担。A会认识到公债工具可能包含的这种或有负债因素。当他认识到这一点时，他就会反对公债制度，而选择税收制度，尽管人们公认，对于孤立个人的收入—支出方式来说，根据效率标准衡量，公债制度要优于税收制度。

这里的分析没有引进非理性因素。A不必担心他自己实现他在选择制度时所确定的目标的能力。他反对普遍利用公债制度，不是因为他担心他不能按他自己确立的行为方式行事，而是因为他担心其他一些公民不能实现他们自己的行为目标。因此，接受公债制度的条件是，个人不仅能预测他自己的行为将符合理性，而且也能相当有把握地预测，集团中的所有其他人或至少足够数量的人也将同样表现得有理性和负责任。这一条件是极为严格的，因而在大多数情况下，似乎很可能使人们无法普遍赞同公债制度。

为什么在考虑各种税收制度时，人们不同样为其他人的理性行为和负责任的行为担心？前几章的分析已经表明，不论是累进所得税还是特定商品税的效率优势，可能产生自这样一个事实，即这些制度使个人可以在一段时间内转移他的财政义务，从而减少他的支出方式所受的时间上的扭曲。为什么这里其他人的（而非他自己的）非理性行为或不负责任的行为不会影响他的纳税义务？

这些税收制度与公债制度之间的本质区别源于这样一个事实，即在任何允许个人的纳税义务在一段时间内波动的税收制度下，集团中的各个人趋于相互抵消。一个人的收入相对低，或私人

支出相对高的时期，可能是另一个人的收入相对高，或私人支出相对低的时期。如果个人认为经济中的总收入和总支出将保持大致稳定或逐步提高，结果就肯定是这样。而在公债制度下，却没有依赖财政结构进行的这种相互抵消。在这里所考察的一般模型中，所有的公共商品和服务在最初的时期都是由债务提供资金的。财政费用积累起来；没有一个人被要求在现期为公共服务付款。现期调整，如果发生的话，必然在各个公民的私人会计制度内发生。人们无法从外部观察到行为有理性的个人是否正在按照最优计划行事，也没有人要求个人这样做。

当然，我们所考察的个人有时也会怀疑他执行某一预先确定的支出一储蓄计划是否合乎理性。如果他怀有疑问，他就会反对债务选择，完全同这里所强调的或有负债的影响无关。

第三节　放松确定性

上述分析表明，即使个人准确地知道在有关的一段时间内他的收入前景和他的支出计划，即使他有信心他能够执行某一预先确定的行为计划，他可能仍然反对把公债作为他最为偏好的一般性筹资制度，因为，他不能够预测其他人也将表现得负责任和有理性。正如我们在前几章中已经做的那样，现在必须放宽关于确定性前景的不现实的假定。现在假定，作为参考的个人的收入前景或私人支出需要在一段时间内是不确定的和有某些波动的。这将使关于他对公债制度的态度的结论发生什么变化？

最好是根据整个社会的总收入在一段时间内保持不变或以某一可预测的速度增长的假定来考察个人的选择权衡。这使我们可以集中注意力考虑个人所得的波动或私人支出需求的波动，而同总量波动无关。正像已经表明的那样，由于收入或支出在一段时

间内不确定，人们的头脑中就几乎不会有某一最优计划的支出方式。个人的决定将主要受到现期或期内的收入和支出比较的影响。然而，他将能够区分相对富裕的时期和相对贫困的时期，不必是在事前，而是在事情发生时。在相对富裕的时期，他会留出一部分收入作为储蓄以应付在可能的贫困时期中的经济状况。在相对贫困时期，他会求助于贷款市场，不是动用他自己积累的储蓄，就是向其他人借款。前几章中已经说明了累进所得税以及特定商品税怎样能够使财政结构有利于个人在时间上的调整。这里的问题是，公债是否能够达到类似的目的？

回答是否定的。与已经讨论过的另外两种制度相比较，公债并不是一个可以把财政义务集中于相对富裕时期的工具。对整个集团来讲，公债可以使财政义务在时间上推迟，但是在最后的会计时期，在必须偿还债务时，一些纳税人将是富裕的，一些纳税人将是贫困的。由于不知道自己可能属于那一个集团，我们所考察的个人将合乎理性地反对把公债制度当作一般性筹资工具。只是在确定性模型中，而且只是在高度约束性的确定性模型中，公债才允许这类在时间上的集中。

在现实世界中，具有描述力的，是确定性模型和不确定性模型的某种混合。个人对自己的收入往往能够作出某些合理的预测，而且，他能够在有限的范围内预测他在一段时间内的私人支出需要。他试图制定最优储蓄一支出计划还是有某种意义的。使他不愿把公债作为一般性筹资工具的重要障碍，在于上面讨论确定性模型时所谈及的或有负债。

第四节　公债和个人的计划范围

在到此为止所讨论的所有模型中，我们一直假定，个人把公债

当作为一般性公共商品和服务筹资的一种工具。我们一直假定，与其替代对象相同，发行债务也使正在进行财政制度选择的个人承受了按某一现值计算的可比较的纳税义务。如果人可以永久生存，不会出现什么问题。但是因为人不能永久生存，就有必要假定，债务的发行必须是能够使偿还发生在个体决策者的计划范围和生命限度之内。如果对模型不施加这一限定条件，那么，除了利用某些相当武断的关于人类行为的假定以外，就没有办法可以根据我们的参考条件，使公债能够同税收选择对象进行真正的比较。尽管人的生命有限，但如果个人把他们的继承人视为他们自己生命的直接延续（这是李嘉图通常所作的假设），那也不会有什么问题。在这种情况下，个人表现得似乎他们将永远生存下去。但是，个人可能不是以这种方式行事，而如果他们不是这样行事，那么，使他们可以推迟财政义务的公债就可能是一种在各个时期之间再分配净财政负担的工具。如果在进行立宪性—制度性选择时，个人把公债视为在时间上把最终财政义务转给“后代人”的工具，他当然就会根据效用最大化的考虑选择这一工具。①

在这一有限的时间范围的情况下，个人拒绝接受债务选择对象，必然是因为接受了有关各代人平等的某一伦理原则。如果个人根据有限的时间范围作计划，并且不完全把其后代的利益计算在他自己的利益中，那么，除非他受到某一这类伦理准则的约束，否则他就会选择债务手段作为公共商品和服务筹资的工具。当然，如果这一准则缺乏有效性，人们广泛同意发行债务，则后代人实际上也有可能无法偿还继承下来的债务，这也会立即从经济上

① 这里无需重复我以前进行过的分析来表明，公债实际上可以在时间上推迟或转移财政义务。关于这一点，参见我的《公债的公共原理》（霍姆伍德：理查德·D.欧文出版公司，1958年）。1958年以来学者们论述这一问题的文章，收入了詹姆斯·M.弗格森编的《公债与后代》（查佩尔希尔：北卡罗来纳大学出版社，1964年）一书。

限制人们采用公债制度。由于这些原因，也由于其它的原因，这里只分析债务是在决策者的计划界限内偿还的模型是合适的。

第五节 公债幻觉和它的逆定理

到此为止，分析一直是局限在把公债作为筹措政府收入的一般性来源。我们一直认为，个人之所以有可能拒绝这一选择对象，至少主要地是因为他不相信其他纳税人有执行最优支出—储蓄计划的能力和意愿。他之所以不相信其他纳税人，在某种程度上可能是因为他认识到，公债可能会产生财政幻觉。尽管在发行债务时已经创造了财政义务，但是个人可能表现得似乎这类义务并不存在。他们可能不能充分计算出在还本付息方面债务所包含的未来税收的现值。如果是这样，他们在制定支付这类总义务中自己份额的计划时，就不会表现得有理性。

然而，债务幻觉也有它的逆定理。认识这一点时，在财政工具的可接受的排列中，公债就会再次占有有限的但是合法的地位。正像所说明的那样，到此为止，我们一直把包括债务在内的筹措收入的各种手段看作是为所有公共商品和服务筹措一般性收入的手段。尽管没有明确作出这一假定，但是，只有在得自公共商品和服务的利益集中在实际做出公共支出的时期内，所得出的结论才是完全适当的。这并不是所有公共支出的特点；某些支出采取资本投资的形式，而资本投资会在一系列时期中带来收益。

现在让我们专门考察一下这类公共支出。假定个人面临挑选适当的财政工具或制度以便只为永久性的公共商品提供资金，得自这些商品的利益只是在长期中才能够充分实现。像在更为一般的模型中一样，我们假定个人并不准确地了解这些资本项目的结构。因而他没有办法预测他个人是否会在特定的时期中从这类项

目中获益。他的任务是挑选为公共资本项目筹资的财政工具，仅此而已，而关于这些项目的实际决定将在以后的时期作出。

在这里，进行选择的个人可能认识到，公共资本项目的利益所得和这种支付制度的影响之间在时间上的扭曲，会使期内的决策不利于标准税收制度下的这类支出。换言之，对于要在一段时间内获得利益的项目来说，很可能存在一种“资产幻觉”。个人可能不能充分把这类半永久性支出将要产生的利益折成现值。如果他不能这样做，他将不会作出关于课税数量的“适当”决定，也不会在有限的收入预算内“适当”分配资金。预算决策将倾向于有利于短期公共项目，而不利于长期公共项目。

如果个人在选择制度时认识到有可能产生这种幻觉，他就会希望用公债来为这类项目筹措资金。在这里，作期内实际预算选择的人，会既受公债幻觉的影响，又受资产幻觉的影响。他可能不能把债务一方所包含的纳税义务折成现值，也不能把资产所包含的利益流量折成现值。但是，在这里，这两种幻觉便会相互抵消，因而个人可能预测，与局限于以税收为所有支出筹资的结构相比，在公债结构下，将会产生更为合理的期内预算选择。

还要指出的是，如果公债制度只局限于为资本项目筹资，则公债制度不一定像较为一般的模型那样涉及或有负债。债务幻觉下，个人不会作出适当的计划来履行到期的财政义务。然而，只要得到资金的项目确实能在一段时间内带来利益，个人履行推迟的纳税义务的能力也就会被这些公共服务利益所加强，在某种意义上讲，这些利益是可以转化为实际收入的。即便是对于仅仅为长期资本项目筹资的公债发行来说，也不能够完全消除或有负债因素，因为从分布上说，利益的自然增长不一定等于财政义务的最优分配。也许还应该指出，当公债局限于为真正的长期项目筹资时，反对发行公债，认为公债把净财政义务转移给了后代纳税人的伦

理原则就不完全适用了。在这种情况下，后代人既继承了纳税义务，也得到了利益。

因而，分析表明，只要附加一些限制条件，确保只对将带来利益的项目采用公债筹资方法，人们就会把发行公债视为整个财政结构的一个组成部分。“资本预算”可以根据本书所讨论的个人决策权衡来予以解释。这些结论类似于传统的或古典的公债理论中所得出的结论，而且，这些结论已体现在了负责任的财政实践中。结论与实践的吻合，连同本书所举的其它例子，证实了我们所采用的一般方法的有效性。

第十八章　从制度上考察财政政策

第一节　导言

到此为止，我们一直有意忽略了利用财政工具实现宏观经济目标时可能出现的所有问题。任何自称是一般性的理论，都必须在某种程度上具有解决这些问题的能力。从个人选择权衡中能够推导出规范的"财政政策理论"吗？个人在确定财政制度时，愿意授权政府把预算当作稳定和刺激经济增长的工具吗？

个人是愿意他生活在其中的社会的总收入以某一稳定的速度增长（或保持稳定）呢，还是愿意总收入沿着长期增长的轨迹上下波动吗？如果他能够准确地预测他自己的收入前景，他就不必直接关心社会总收入的波动，尽管通过课税标的他可能间接地与之相关。然而，如果他自己的收入前景预期同社会一般的收入前景相一致，他就会直接对总收入增长感兴趣。在这里，他显然宁愿要稳定的增长而不是不可预测的波动。如果求助于资本市场代价很高，而且私人支出需要比收入稳定，他也会宁愿要收入稳定而不是完全可预测的波动。正像第十五章的分析所表明的那样，个人应该选择的是这样的税收工具，这种税收工具会缓和他自己波动的收入前景的影响。所以个人选择的，往往是具有明显的内在收入灵活性的税收制度。然而，如果个人收入的波动在全社会内是普遍的，并且不能在各个人和集团之间相互抵消，税收结构的内在灵活性就会导致政府的收入在社会总收入周期性下降时期大大地下降。说得更明确些就是，如果社会总收入没有以平均速度增长，政

府的收入就会低于预测的水平，即使并没有绝对地下降。如果严格执行期内预算平衡的原则，而不考虑期内可能对税率的调整，那么，在这种时期就会削减公共服务的供给，当然，在繁荣时期也会急剧扩大公共服务的供给。

问题是，个人是否乐于允许在某一时期内特别放松预算平衡原则，以使公共服务的供给在一段时间内较为稳定。看来很显然，他会乐于这样做。然而，应该指出，这种对期内平衡的偏离，只有在目的是使公共支出在一段时间内较为平稳时，才是正确的。我们还没有考察当个人认识到由于允许略为偏离期内预算平衡，社会总收入在一段时间内实际上会增加时个人的选择权衡。波动可能不是沿着某一长期增长轨迹发生的，有时可能会从长期增长轨迹的所谓上限上"反弹回来"。正是不平衡预算的这后一效果，是凯恩斯主义者和后凯恩斯主义者有关财政政策的讨论所涉及的东西。看来也很明显，在其它条件不变的情况下，被假定思考政府财政结构的个人，往往希望这一结构具有这样的特征，这些特征可使社会的实际收入随着时间的推移达到最高水平。在他自己的收入前景可能同社会总收入前景相联系的事实中，可以直接发现他的动机。

第二节　封闭国民经济中的财政政策

接下来的问题是确定预算政策的什么结构特征能最有效地实现这一点。在这一点上有必要做出额外的澄清性假设。假定我们正在考察其制度性选择过程的个人生活在一个孤立的、完全封闭的经济中，只有一个政府机构。因为对流通中介的需求发生了变化，所以预期货币总收入将发生波动，而因为工资一价格结构的已知刚性，这些波动预期将迅速地转化为实际收入和就业的下降。进一步假定，尽管政府有创造货币的权力，但政府却不直接控制货币供给，

而是让货币供给通过银行体系的机制根据需求被动地作调节。然而,政府可以通过行使它的货币创造权,直接增加或减少货币供给。

在这些条件下,有理性的个人会认识到,政府的预算是一种可以直接用于防止社会收入下降的工具。尽管偏离期内预算平衡预期会对期内财政选择产生影响,还是可以略微偏离期内预算平衡的严格原则(第八章已讨论了这些影响)。因而,个人可能会授权或"投票赞成"政府在可能来临的社会总收入增长下降的时期故意创造赤字。在这些条件下,赤字创造很可能是个体公民认为有效的一系列财政制度当中的一种制度。

如果允许产生赤字的话,赤字必须能够得到弥补,而且授权创造赤字,根本不涉及如何弥补赤字的问题。不过,在这里,个人显然会作出有理性的反应。他将授权政府创造货币,以便在实际收入下降的时期弥补现期预算帐户中的赤字。由政府创造货币以及通过财政过程将新创造的货币注入经济中,看来是有必要的。如果创造赤字和弥补赤字的制度能实现所追求的目标,社会收入就会以稳定的速度增长。① 如果最终产品的价格保持稳定,这一增长本身将要求总购买力在一段时间内有净的增加,因此,在一段时间内,净财政预算赤字就是合乎需要的。②

---

① 当然,经济中的制度刚性会妨碍沿着这一增长轨迹保持充分就业价格水平的稳定。这里不必讨论解决这一冲突的办法。如果有可能发生通货膨胀,所建议的政策当然与所讨论的政策相反。

② 还可以设计出另一种制度结构来达到同样的目标。在这种制度结构下,一方面要严格坚持传统意义上的期内预算平衡,同时又允许某一由政府建立的"货币当局"实施"货币政策"。在社会收入下降的时期,该货币当局可以用新创造的货币购买公众持有的证券。

仔细的考察表明,这一结构只是在表面上不同于第一种结构。因为货币当局必定是政府的一部分,所以严格说来,货币当局的"预算"也应该被看作是政府预算的一部分。若承认这一点,则"货币政策"与"财政政策"的不同之处仅仅是:就货币政策而言,新货币只是用于购买证券,而就财政政策而言,新货币则用于为公共商品供给提供资金。从这一观点看,财政政策看来相对地更为有效。当然,其它的考虑可能会改变这一

注意，这里的分析丝毫未表明，可以通过发行公债来弥补预算赤字。公债是一种不同于货币的财政制度，尽管有许多非常有经验的经济学家令人不可解释地和几乎不可想象地拒绝承认这一区别。根据定义，发行公债必然会使现期购买力（流动资金）从贷款人（购买证券的公众）那里转移给借款人（政府），为获得这一购买力，借款人承担了在以后的时期中支付利息的义务。当预算赤字的目的是增加经济中支出总流量时，通过发行公债来弥补财政赤字显然是不合乎需要的。因此，在所假定的条件下，合理选定的制度结构，不会允许通过发行公债来弥补预算赤字。

第三节　完全开放经济中的财政政策：地方政府的情况

上面所得出的结论只是在完全封闭的经济中才成立。在开放经济中，占主导地位的是不同的条件，因而需要重新考察上面的全部分析。在这里，"开放经济"一词是指公民同其它政治辖区的公民之间可以自由购买和销售商品和服务。而且，除此之外，还可以在各个政治辖区之间自由地转移劳动和资本资源。现实世界中的国民经济通常是封闭模型和开放模型的某种结合。在以后的章节中，我们将回过头来讨论这些混合的模型。开放经济的一个极端的例子是一个较大国民经济中的地方社会。这里不仅存在贸易和资源流动的自由；而且，地方政府通常没有法律上的创造货币的权力。考察一下个人在为地方政府机构挑选最优财政制度时的选择过程，是很有帮助的。他是否会觉得把将为地方政府产生积极的财政政策的制度包括在内是合乎需要的？是否会作出规定允许州

暂时的结论。这些考虑中值得注意的，是对未偿公债负担的考虑。货币政策允许在一段时期内把公债的偿还视为公债的货币化，而财政政策则不允许这样。

政府或市政府在其总收入水平较低时创造赤字和弥补赤字？

令人有些奇怪的是，人们似乎很少提出这一问题。关于州一地方政府在宏观经济政策中的作用，人们已进行了相当多的讨论。[①]这种讨论一直侧重于测量以往州一地方财政结构对国民支出流量的影响。几乎没有人讨论过"应该"指导州一地方决策者的规范原则。因此，教科书或一般的态度似乎一直是这样的：如果州一地方政府在公开采取反周期政策以促进"国家利益"方面同联邦政府"合作"，那是很值得提倡的。几乎没有学者提出这样的问题：在这方面，州一地方政府在促进自己的利益方面应该做些什么？[②]让我们重新提出这一问题以使它符合我们自己的理论结构：个人是否愿意让地方政府的财政规章中含有某些允许地方政府采取积极财政政策的条款？

这里的答案并不像关于封闭经济所推导出的答案那样简单；在两种情况下，选择者可以利用的制度是不同的。对地方政府来说预算赤字筹资必然涉及到借款，即公债的创造。地方政府没有创造货币的权力。因而，最适合于封闭的国民经济财政结构不适用于地方政府。通过发行公债来弥补赤字的创造赤字政策将是有效的吗？

再一次考虑一下提出这一问题的背景。个人往往预测地方社

---

① 尽管下面的清单并不全，还是应该提及下列论著：A.H.汉森和H.伯洛夫：《国民经济中的州和地方财政》(纽约：诺顿出版公司，1944年)，特别是第四章；梅布尔·纽科默："州和地方财政同经济波动的关系"，载《国家税收杂志》，第7期(1954年6月号)，第97—109页；安塞尔·M.夏普："三十年代州政府的反周期财政作用"，载《国家税收杂志》，第11期(1958年6月号)，第138—145页；詹姆斯·A.马克斯韦尔："州和地方政府的反周期作用"，载《国家税收杂志》，第11期(1958年11月号)，第371—376页；莫顿·A.巴拉兹和海伦·T.法尔："市财政在财政上是不正当的吗?"载《国家税收杂志》，第12期(1959年9月号)，第27—84页。

② 这一问题已由克拉伦斯·巴伯在他的"适用于一个省的财政政策理论"中提出并得到了讨论，这是为安大略税收委员会作的一项研究（1964年6月），尤其参看第二章。我非常感谢该委员会允许我得到这个研究。巴伯的研究促使我在详细阐述本章中的一些模型方面产生了兴趣，为此谨向巴伯表示适当的谢意。

会的收入可能会在一段时间内波动，而他自己的收入前景直接同地方社会的收入水平相联系，尽管比前一个模型中的联系略为弱一些。如果他对私人及公共商品的需求预期在一段时间内比他的收入更加稳定，他就会既赞同包含某种内在收入灵活性的税收工具，也赞同授权政府发行公债。这两种制度结合在一起将有利于私人和公共消费在一段时间内保持平稳。

然而，这并没有触及中心问题。中心问题是：一项积极的财政政策，也就是说，一项力图在衰退时期提高社会收入水平的政策，作为地方政府财政结构的附加物是合乎需要的吗？为回答这一问题，我们必须探讨在地方经济衰退的时期创造赤字和弥补赤字的预期影响。假定地方社会的总收入有所下降。由于得自现有税收制度的收入缩减，而支出水平保持不变或增加，出现了预算赤字。为弥补赤字，地方政府在国内资本市场上创造了并卖出了公债。能够预测这些事件组合会使地方社会的实际收入增长吗？回答显然是肯定的，对一些学者来说，其原因可能显得是自相矛盾的。地方社会的支出流量将会增加，因为地方政府在国内资本市场上已经借到了资金。如果该地方社会相对于整个经济的规模而言很小，则利率不会改变。所创造的债务对地方社会来说是外在的；不论是从本地消费中还是投资中都没有汲取走资金。如果通过某一突然的举动，从本地得到了资金，也就是说，如果债务是内在的，那么，这种赤字创造与债务筹资相结合的操作只有微不足道的收入创造效应。这似乎与正统理论所得出的结论几乎是相反的；初等教科书中对财政政策的讨论往往告诉我们或暗示，只是当内部公债被用作筹资工具时，赤字筹资作为产生收入的工具才是可取的。而这里的模型却告诉我们，只是在创造了外部债务时，依赖于发行公债的赤字筹资才是有效的。①

① 罗纳德·I．麦金农和华莱士·E．奥茨在一略微不同的方面，已认识到了这

联合公开市场业务倾向于从整个经济中吸收投资资金；这些资金由地方政府用于购买公共商品和服务。社会的总收入因此而增长，失业减少。一段时间内地方社会的实际收入会增长。在最初的时期过去后，公债便遗留了下来，这些债务将在所有以后的时期中使纳税人承受偿还的净负担。问题变成了要确定现期收入的增加以现在的价值计算究竟是否能足以抵消未来税收义务的贴现值。

让我们考察这样一个极端的例子，即地方社会购买了完全由外部来源提供给地方公民的公共商品。很难想象有纯粹的这类例子，但可以想象有这样一个地方社会，该社会把儿童送到其它社会上学，并为此而向其它社会支付费用，以此来为本社会的儿童提供教育。在这一例子中，将没有地方收入乘数效应。然而，因为公共服务本身代表实际收入的增加，联合公开市场业务仍然是合乎需要的，条件仅仅是提供这种服务的决定是有效的决定。偿还为这一服务提供资金的债务所需的未来税收的现值，如客观可定量的话，应当等于所提供的服务的现值。但是，当然，这里赤字创造与债务筹资相结合的操作，在特定的利益流量之外，对增加地方收入和就业不会有什么作用。

在几乎所有的情况下，都会有地方乘数效应。只是在很少的情况下，地方社会才会完全从外部来源购买其资源投入。通常，在提供地方公共商品和服务时，将雇用本地的公民，将会购买本地的投入。只要情况是这样，地方政府的某些债务筹资支出就会留在地方社会里，因而在以后的各个时期中，私人的支出将会增长。发生这种情况时，赤字创造与债务筹资相结合的操作将显然是超出边际的。偿债所需的未来税收的现值，可能远远低于公共服务利

一点，参见他们合著的"国际经济一体化对国内货币政策、财政政策和汇率政策的意义"，第37号简报，斯坦福大学经济增长研究中心(1965年5月)。

益现值加现期本地收入净增额。尽管地方政府没有创造货币的权力，但当财政政策的操作从事前看时，采取积极的财政政策对于地方政府而言是合乎需要的。

到此为止，我们一直假定地方社会的收入下降，而未涉及国民经济的其它地方的情况。也许很明显，在国民总收入保持不变或以某一稳定的比率增长，而地方社会的收入发生变化的情况下，以上分析会无保留地成立。然而，假定在国民经济的所有地区国民收入的一般水平都低于期望的水平。在这种情况下，某一地方政府执行积极的财政政策还是合乎需要的么？如果联邦政府没有采取行动把全国国民收入恢复到期望的水平，也就没有哪个地方政府能够预测国民收入在一段时间内的趋势或增长轨迹。面对本地区的衰退，而且其他地方也处于衰退之中，地方政府应该执行财政政策吗？

假定中央政府严格坚持期内预算平衡的原则，而且它不采取积极的货币政策。由于窖藏，整个经济的收入将下降，而这将影响所有的地方社会。让我们来看一下某一地方政府的困境。假定其它地方政府没有采取财政政策行动。如果该地方政府独自采取积极的财政政策，将会出现什么情况？该地方社会的收入低于期望的水平，而得自现存税收制度的收入低于公共支出所需要的水平。为了保持公共商品的供给，该地方政府发行公债。这一债务将会被购买，而资金将由银行按现行利率提供。在这里，该地方社会的行为使国民经济中的支出流量有了净的增加，而且，对于整个国民经济整体来说，充分的收入乘数将会起作用。但是，对于该地方政府来说，可以预期会有向其他地方社会的漏损。然而，正像前面所说的那样，某种地方乘数效应将仍然存在。在一定的限度内，财政政策行动仍然是合理的。

当该地方社会的收入增长时，来自外部的资源将倾向于有区

别地流入该地区，同普遍的漏损无关。这些资源将同本地资源竞争就业，而过高的失业水平可能依然存在。这一仍然独立行动的地方社会应该不应该继续通过创造赤字并以债务筹资来增加它的支出比率？超过某一点之后，从扩大的地方公共商品供给中，就几乎不会得到现期的实际收入了。然而，如果地方收入有足够的增长，就还可以继续创造赤字，条件仅仅是流入该地区的资源能以某种方式计入地方课税标的。换言之，如果政策操作所产生的地方收入，能够变成发行的债务所包含的未来税收义务的课税标的，那么，只要地方收入的净增加超过由债务的还本付息所必然导致的未来税收的现值，该地方社会也就没有理由不继续执行财政政策。

第四节　个体公民的财政政策

如果接受上面对在完全开放经济中的某一地方政府的规范财政政策所作的分析，类似的结论也就适用于个人，因为他的"经济"通常是完全开放的。在制定一段时间内的赚钱—储蓄—支出计划时，一个人或一个家庭应该不应该采取行动以便执行"积极的财政政策"？

看来很显然，他应该这样做。如果在全社区的收入保持稳定时他自己的收入下降，他当然就应该借款以稳定支出。如果这种借款—支出对他自己的收入产生了任何"私人乘数"的效应，这将为这类行为提供超边际的刺激。个人和地方政府之间的区别仅仅在于这样一个事实，即由于后者较大，更有可能得到某些地方乘数效应。在此应该强调的一点是，从概念上讲，理性行为的原则是完全一样的。为自己制定一段时间内的最优支出—储蓄计划的个人和试图从制度上为地方政府制定最优支出—储蓄计划的个人是同一个人，这两种情况下的行为都受同样的准则支配。

第五节　部分开放经济中中央政府的财政政策

中央政府掌握有创造货币的权力。这使它们从本质上不同于地方政府。但是它们可能是在一个相当开放的国际经济秩序中管理经济，所谓的开放，尤其是指贸易可以跨越国界自由进行，资本在不同的国家之间可以自由流动。在这方面，根据个人的选择推导财政政策的逻辑时所要利用的模型，必然是前面已经考察的完全封闭的经济模型和完全开放的经济模型的某种组合。

因为中央政府的确拥有创造货币的权力，所以必须提出一些有关把各国货币联系起来的制度的假设。在自由浮动汇率和固定汇率这两种假定之下分别考察模型，将是很有帮助的。

开放国际经济秩序中固定汇率下的国家财政政策。在确定这一模型的条件时，我们可以像孟德尔一样，假定资本的流动使得各独立国家间的利率趋于相等。① 并让我们假定，该国的经济相对于世界经济而言规模较小。

现在假定预期到国民经济中的支出水平要下降。假定存在标准的凯恩斯条件。工资和物价对于下降的压力有刚性。探讨三组可能采取的旨在防止实际国民收入下降的政府行动所产生的影响，对我们的分析是有帮助的。

1.政府可以创造预算赤字（或允许出现赤字）并可以通过创造新货币来弥补赤字。总支出被保持在期望的水平上。利率既不上升也不下降；因此，国际资本流动不发生变化。物价保持稳定；国

---

① 这里所讨论的模型同R．A．孟德尔在他的引起争论的论文“固定汇率和浮动汇率下的资本流动和稳定政策”中所考察的那些模型在本质上是一样的，孟德尔的这篇论文刊登在《加拿大经济学和政治科学杂志》上，第29期（1963年11月号），第475—495页。并参见前面提到的麦金农和奥茨的论文。

际收支没有变化。看来很显然，这 组政策工具(同前面所说明的对完全封闭的经济有效的那些政策工具一样) 在这种部分开放的经济模型中仍然是一组有效的工具。

2.政府可以努力通过正统的"货币政策"来实现同样的目标，所谓正统的货币政策就是利用公开市场操作。为了刺激国内需求，货币当局购买证券。利率趋于下降；资本流向国外，出现国际收支赤字，在这种情况下，货币当局可能发现有必要卖出外汇以恢复平衡。而这便抵消了最初购买国内证券的作用。在这些条件下，货币政策往往是自己给自己拆台。

3.现在假定政府未经仔细思考而决定也像在第一种选择下那样创造赤字，但不是通过创造货币，而是通过发行公债来弥补这一赤字。这里，如果同我们讨论完全开放的经济中地方政府的财政政策操作时所得到的结果一样。这两种情况间的唯一区别是，大得多的国民经济能够期望较高的地方收入乘数起作用；可能的漏损将大部分被国内吸收。在这一模型中，通过卖出债券，中央政府实际上是在世界资本市场上借款。在不直接创造新货币的情况下，这会直接增加国内支出流量。这一操作实际上等于是向外借款。

如果不可能作第一种选择，当然可以建议作第三种选择。然而，在可以作第一种选择时(只要政府确实有权创造货币，就可以作这种选择)，第三种选择就是无效率的。由于必须偿还所创造的债务，所以第三种选择也就创造了未来的税收义务。在第一种选择下则根本不存在这种税收义务，因为无须为货币支付利息。

开放国际经济秩序中浮动汇率下的国家财政政策。利用和上面相同的一些基本假定，让我们考察一下在汇率可以自由浮动的制度下同样的三种政策组合。

1.政府可以在总支出即将下降的时期创造预算赤字（或允许

出现赤字）；政府通过创造货币弥补这一赤字。总支出保持在期望的水平上。对利率没有产生压力，而且物价水平也不变化。汇率也没有变化。

2.政府可以努力通过正统的货币政策实现同样的目标。它命令货币当局进入公开市场购买证券。这一行动对利率施加了向下的压力。资本倾向于流出该国；汇率下降。这又反过来导致出口的扩张。收入和就业保持不变。这一政策组合看来在这里是成功的，而在固定汇率制下它是不成功的。

3.现在假定政府创造了赤字并通过发行公债来弥补赤字。销售证券倾向于提高国内利率；但是这将吸引资本流入国内并且对汇率产生向上的推力。这将反过来阻碍出口，鼓励进口。从最终结果看，对国内收入和就业可能只有很小的影响，或根本没有影响，因为，在均衡状态下，利率很可能没有变化，货币供给也不会增加。在这种情况下，所采取的财政政策行动，将不能实现希望达到的目的，即不能维持国内在商品和服务上的支出。①

财政政策在这里为什么会失败？财政政策之所以会失败，是因为汇率有效地隔离了国内和国外资本市场，并阻止了在固定汇率制下的外国资本流入，而这些资本可以作为扩张国内货币供给的可能基础。在这里，赤字资助的公共商品和服务的购买所引致的支出流量的增加，被汇率变化所导致的资本外流的增加抵消了。

最有意思而且看来最为自相矛盾的是，从这里对各种模型的分析中所得到的结论是，当举债弥补赤字制度使得债务实质上是

---

① 正像已经说明的那样，这一分析几乎是仿效孟德尔"资本流动"中所提出的分析，见《加拿大经济学和政治科学杂志》。他得出结论说，财政政策在浮动汇率制度下倾向于自我抵消，而货币政策在固定汇率下倾向于自我抵消。实际上，孟德尔仅仅考察了每一个模型中的选择II和选择III，而且，他认为财政政策必须包含债务弥补的赤字。正像这里的分析所表明的，如果可以作第一种选择，即通过创造新货币来弥补赤字，这可能是在不论是固定汇率还是浮动汇率下的最为有效的政策组合。

外债的时候，这种制度在维持地方收入方面的效力却会大大增强。

第六节　结论

在浮动汇率以及固定汇率制度下，第一种选择似乎是可取的。从个人的有理性的制度选择权衡中，可以产生积极的财政政策。这种财政政策的内容是：在总支出有可能低于期望水平的时期创造赤字，并通过创造货币弥补赤字。当然，在有可能发生通货膨胀时或实际上已经发生了通货膨胀时也可以进行类似的财政调整，本章对此未作探讨。

应该指出和应该重复指出的是，对于那些拥有创造货币权力并以此当作积极的财政政策工具的政府来说，绝对没有必要创造公债。在可以发行货币而无须支付利息时，创造需要支付未来税收的债务，显然是没有效率的。只有在就业水平较高的时期，发行公债才应该是这类政府全部“财政制度”的一部分。对较低层次的政府来说，以及对公民个人来说，赤字必须用债务弥补。只有在这种情况下，包含有债务发行的积极的财政政策才可能是有效的。

第十九章　财政虚无主义及其它

第一节　导言

本书试图在某种程度上初步建立**财政选择理论**。重要的假定是，个人的确通过参与政治过程进行财政选择。如果潜在的纳税人—受益人不参与选择私人商品—公共商品组合，不参与选择他借以为公共商品付款和享受公共商品的制度，那么分析这类制度对其行为的反馈影响，也就没有什么意义了。传统主义者从分析转向提出建议而没有必要求助于个人的偏好。他们建立财政改革的准则，而没有探讨个人自己怎样进行财政选择。因为他们必须假定个人几乎没有或根本没有最终的选择权力，所以如果还要说明什么的话，求助于超个人的、外部的准则也就是可以接受的，而且的确是必需的了。

本书旨在抨击正统的财政理论，而不是想过多地批评实践这一理论的学者。在传统的范围内，深入的研究已经完成，知识的前沿被一再扩展。但当务之急恰恰是摆脱这一传统，摆脱主流。从本质上讲，正统的传统是不民主的，没有表现出感情的意义。政治决策必然是在同个体公民无关的条件下做出并强迫其接受的。

如果假定政治制度是切实民主的，那就必须假定个人以各种方式参与作出财政选择。当然，他们可能是相当间接地、有时几乎是没有意识地参与作出财政选择，但他们的行为却是进行科学探讨的适当题目。在这方面，我们的知识中的可畏的不足是显而易见的。我们需要更多地了解个人在集体决策过程中的行为。我们

也需要更多地了解把个人的偏好传递并转化为集体结果的制度的运行情况。

但准则呢?哪里可以发现“原理”呢?财政改革的标准是什么?是应该选择A,还是应该选择B?个人财政选择模型是完全忽略了这类问题呢,还是提出了自己的准则?最终的结果是不是财政虚无主义?这一模型是不是对长期确立的准则提出了有力的批评,而没有以自己的任何准则来代替这些准则?也许可以证明,传统的平等和效率目标是不够的,但它们却提供了讨论的框架。究竟提出了什么准则来代替它们?

对这些问题,制度选择分析提供了部分答案。我们希望,对财政选择过程的这种分析能够提供制定改革准则的基础。但是这些准则将是什么?如果已经假定个人是为他们自己进行选择,那么,除了考察选择行为和努力预测结果以外,分析还能做什么呢?在这里,为了“改进”选择,专家是不是必须成为鼓吹新选择伦理的道德家?也许答案已经包含在问题之中了。实证分析便可使个人选择行为得到改进。该层次上的财政理论概括,其最终目的与指导“消费者研究”、“运筹学”,或“制度研究”的那些目标相类似。最终选择者,不论是谁,只要能更充分地了解所面对的选择对象,就能够做出“更好的”决定。分析的目的是分清各种选择对象,预测各种行动路线的结果。

第二节　税收归宿理论

严格地说,整个税收归宿理论都可以纳入财政选择理论中。毫无疑问,理论家从根本上说是既应帮助公民个人作出选择,也应帮助某一统治当局作出选择。对于大量论述财政归宿理论的著作来说,这一基本的政治框架实质上仍然是不重要的。

研究财政归宿和效应的学者，并不探讨也不关心他所分析的财政制度的来龙去脉或对财政制度的选择。他的任务是预测不同的财政工具的可比较的影响，不论是实际的还是想象的。他考察市场对强加的财政制度的反应。他探讨这类反应的第一级、第二级和第三级，直到能把最终的反应方式分离出来为止。

甚至在税收归宿理论之内，传统的分析也仍存在着一些不足，这些不足因为基本的政治框架的缘故，一直基本上没有受到人们的注意。税收归宿理论的具体目标，一直是预测可选择的财政工具的实际影响，弄清税收的最终负担和公共支出的利益的实际结构。谁纳了税？谁享受了利益？这些是应该使财政决策者感兴趣的重要的和有关的问题，不论他是谁。然而，也还有一些问题应该提出，而且如果可能的话应该回答，这些问题不那么明显，但却是有意义的。谁认为他纳了税？谁认为他享受了利益？

税收归宿理论一直忽略了后面这些问题。在一定程度上讲，这种忽略可以由这样一个事实解释，即研究税收归宿理论的学者一直都是经济学家而不是心理学家。作为经济学家，他们理所当然地集中精力研究的是实际的价值而不是表面的或幻想的价值。然而，撇开这一点不谈，他们一直不关心个人对财政手段或工具本身的态度。他们所侧重的，一方面是预测分配对财政变化的反应，另一方面是确定最终归宿的实际形式。传统理论未公开表明的政策目标，即经济上或配置上的效率和分配上的平等，由此而对税收归宿分析中的甚至最为实证的方面产生了反馈影响。囿于正统配置理论的理论家所感兴趣的，是预测由于课征消费税而最终产品的零售价格上升时个人在市场上将怎样做出反应。他们一直不关心或不那么关心，在做出这种反应时，个人是把价格的变化归因于税收呢，还是归因于其他许多可能的因素中某一因素。在头脑中有分配平等意识的同样一些理论家，还一直热心于估算消费

者个人最终究竟承担了税收所包含的净负担的多大份额（不论是相对的或是绝对的）。从绝对数量上说或同某一收入—财产基础相对比，个人实际上纳了多少税？这里隐含有这样一个假定，即：对于为集体作“选择”的人来说，“社会福利函数”，或偏好函数，以某种方式体现了税收归宿的实际形式，而不是任何表面的或有意实现的形式。

很显然，个人对财政，对税收和利益的态度，不论是在仰赖于界线分明的统治阶级的精英政治模型中还是在仰赖于个人—选择的民主模型中，都是重要的问题。纳税人对公共服务所涉及的负担有什么意识？受益人对公共商品的价值有什么意识？在任何假定个人直接地或间接地进行财政选择的模型中，这类问题都是至关重要的问题。整个财政意识问题对财政选择是有关的，而且，从某种意义上讲，实际负担和实际利益只有在被个人实际上转化为“感觉到的”或“有意实现的”负担和利益时才是重要的。

从这一观点看，本书第一编所包含的讨论可视为对税收归宿理论的扩展。第一编所作的分析，旨在预测各种财政工具对政治过程中的个人选择行为的影响。

第三节　公共商品理论

传统财政理论关心的主要是个人在被迫接受的财政条件下所作的选择。在本书中，我们讨论了另外两个层次的个人选择行为，这两个层次的行为结合起来，就是个人财政选择的主要内容。一方面有我们称之为每日的、期内的、普通的、业务上的或预算上的财政选择。我们用这些词语不过是指，在任何制度背景下，个人将行使他们的决策权，并以某种方式选择各种可能的结果。给定可想象的税收结构，给定可想象的把个人选择结合成集体决策的规

则，具体的一组公共商品和服务便会得到资金、被购买和供给。除了这一层次的选择之外，而且在某种意义上讲要"超出"这一层次的选择，还有选择制度结构本身阶段或层次。这一层次的选择是第二编讨论的题目，在第二编中，我们已经表明，许多财政工具能够从制度角度得到最好的分析。

在整个这本书中，财政选择的操作层次或阶段只是间接地得到了考察。第一编的分析，旨在对各种制度对个人的这种选择行为的影响作某种预测，但是，这种分析并未涉及选择过程本身。除了篇幅和时间普遍受到限制之外，还有另一些原因导致了这种忽略。首先，正式的理论相当复杂，许多内容仍然有待于完善。其次，而且更为重要的是，现代公共支出理论（这肯定是财政文献中近来最令人感到兴奋的内容）可以毫无困难地置于本书的框架之中。剔除"社会福利函数"有时具有的次要意义（这些意义在个人主义的政治制度模型中既不必要也不可能），对这一现代理论可以按这样的方式进行解释，以致可以对集体决策过程中个人偏好的复杂的相互作用的结果进行预测。

这种公共商品供给理论的权威性表述，显然是规范性的。① 它声称确定了要在公共部门最优配置经济资源应该满足的必要边际条件。资源运用的最优化或效率被定义为帕累托最优状态。一个最优点或状态（无数的这类点或状态中的任何一个）被定义为这样一个点，即若偏离这一点，至少会伤害有关集团中的一个人。在确定达到这种状态的必要边际条件时，没有参考非个人的准则，而且也没有参考可能导致这类结果的政治过程或制度过程。一般的

① 有关这一理论的现代"经典"著作，是保罗·A．萨缪尔森和R.A.马斯格雷夫的著作。参见萨缪尔森："纯公共支出理论"，载《经济学和统计学评论》，第36期（1954年11月号），第387—389页；"公共支出理论的图解说明"，载《经济学和统计学评论》，第37期（1955年11月号），第350—355页；以及马斯格雷夫：《公共财政理论》。

讨论往往强调，不会从私人的或独立的个人行为中产生这类最优结果，即不会像市场上相互作用的个人行为那样产生趋向最优状态的压力。在努力享受公共商品和服务时，个人将合乎理性地表现为“偷乘者”；结果，他们往往发现自己陷入了“多人受困”的两难境况中。

如何修改这一被人们广泛接受的、明显规范性的公共商品理论，才使我们能够预测从实际的政治过程中产生的结果的特征？要与这种从形式上说是正确的、抽象的规范公共商品供给理论（这种理论是从维尔弗雷多·帕累托开创的理论福利经济学中推导而来的）建立这种联系，就有必要回到与帕累托同时代的一个人那里，这个人就是克努特·维克塞尔。不管是谁，在全面评价财政思想史时，都得承认维克塞尔是最伟大的天才。当然，他是独立于帕累托工作的，他有关财政组织的“原则”的讨论，乍看上去似乎完全不同于与帕累托福利理论相联系的必要边际条件的正式表述。维克塞尔也是一个扶手椅中的理论家，但是他根据政治制度，根据个人偏好被转化成集体决策或集团决策的过程，构造了他对财政选择的全部讨论。①

维克塞尔认为，所有各方的一致同意，应该是决定财政事务的准则。尽管是独立提出的，但很显然，这一准则是帕累托最优化准则在政治上的对应物。如果不能通过所有各方的一致同意来改变某一状态，就可以把这一最初的状态划归最优的状态或是有效率的状态。另一方面，如果有人提出改变某一状态，而集团中的所有成员都表示同意，则这一最初的状态就是非最优化的状态。维克塞尔在制度上提出了具体的建议，说明了在作出财政决策时应如

① 维克塞尔的主要著作是《财政理论研究》（耶拿：古斯塔夫·菲舍尔出版公司，1896年）。这一著作的主要部分被翻译为“新公平课税原则”，见《财政理论名著》，R.A.马斯格雷夫和A.T.皮科克编（伦敦：麦克米伦出版公司，1958年），第72—118页。

何贯彻这种一致同意原则。

维克塞尔的这种理论的确变成了实证意义上的财政选择理论。如果提出一项制度性原则，规定所有的财政决策，所有的税收一支出决策，只有在所有各方之间达成一致意见之后才能够做出，那么，达到帕累托最优状态的必要条件，就是集体选择过程产生的结果的特征。对这个一般性结论需要施加的唯一限定条件是，选择必须是按边际原则或小步原则进行的。如此解释的财政选择理论，当然不会使我们预测将会出现什么样的结果。帕累托平面包含有无数个最优状态或最优点，在趋向这一平面的每一个阶段，分割产生于个人之间"贸易的利益"，会限制最终所能达到的最优状态的规模。该理论使我们仅仅能确定解的特征，而不能确定包含在其中的因素。从这个意义上说，财政选择理论完全类似于"消费者选择理论"，消费者选择理论是经济理论的一个标准组成部分。

尽管维克塞尔在"最优资源配置"的规范理论和根据个人模型可以作出的实证预测之间建立起了联系，但必须承认，他对集体选择中的个人行为所施加的制度性限制具有严重局限性。在真正的一致性原则下，个人会为策略性的讨价还价投入资源，这种投资从最后的结果看对整个集团是个浪费。这类个人行为不同于个人在自愿对公共商品作贡献时表现出的那种"偷乘者"行为。在一致性原则下，在取得最终结果的每一个阶段，都可能最终达成某种一致意见，但是，可能发生严重的资源浪费，其中最为重要的浪费可以用推延达成一致意见的成本来衡量。在作集体决策时，讨价还价是个成本高昂的过程，而且在一致性原则下，成本可能高得吓人，尽管人们普遍承认一致性原则是有重大意义的，尽管对于保证所采取的行动来说，实际上只有这一原则最终对集团有价值。

在这里，维克塞尔意识到了这一问题，因为他表示愿意在某种

程度上放松一致性原则，而采用多数议员同意原则，尽管他没有明确说明多数的精确规模。如果放松了一致性原则，参与集体选择的个人就不再认为他的同意是集体决策所必需的。他就不那么愿意为讨价还价投入资源。决策成本由此而会大大减少。然而，偏离严格的一致性原则却意味着可能出现低效率的结果或非最优的结果。集体决策过程的最终结果就不一定是帕累托所说的最优结果；必要的边际条件就不一定能得到满足。

以上所述是帐户两方的某种平衡，是对低效率或非最优结果的成本和便利决策可能减少的成本（利益）所作的某种比较。这实质上是戈登·塔洛克和我在《赞成的计算》中较为详尽地进行过的比较，尽管那里的分析并不局限于财政选择。

一旦走出了这一步，理论也就从操作性的选择层次进入了制度性一立宪性的选择层次，即本书第二编所讨论的选择层次或阶段。通过计算和比较成本，也就有可能讨论赖以进行选择的最优原则和制度，尽管这些选择本身所产生的结果或解决办法并不总是在标准的帕累托平面上。这一理论在概念上能够预测的，不是特定后果的特征，而是后果的整个概率分布的一般特征。在后面的一小节中，我们将回过头来进一步讨论这种制度选择理论。然而，在进行这种讨论之前，回到期内预算选择的层次是有帮助的。至于是否有可能建立有关财政后果的实证理论，我们的讨论并未穷尽这一问题。

第四节　固定制度下的财政选择

在任何一个时点上，总是存在某种政治“结构”，这一结构规定了作出包括财政决策在内的集体决策的方式。这种结构只能用指导全部政治制度的复杂规则和程序来详细说明。正是这一复杂

性，使得理论家有义不容辞的义务抽取出这种结构的基本要素，简化并建立政治选择模型。运用这些模型，他才能够预测将要出现的后果的特征。当然，任何现实的模型都包括有一个并非需要集团中的所有成员都同意的政治决策规则。这类模型中的一种，便是简单多数表决模型，即第十一章中介绍和讨论的模型。在这样一个作出集体决策的有效规则下，能够确定最终后果的什么特征？从回答这一问题的尝试中能够得出某些分析上有意义的结果；有关多数裁定原则的游戏解决办法和有关多数联盟形式的文献，是重要的，也是与我们的讨论相关的。如果给模型规定额外的制度性限制，就可以对有关财政后果的分析施加更多的限制。除了有赖以作出政治选择的多数裁定规则，还可以规定纳税制度和购买公共商品和服务的制度。通过这两组制度性—立宪性的限制，财政选择过程的后果便可受到更多的限制，所做的分析也不像没有限制的多数裁定规则模型那么空泛。本书只是在第十一章中进行了这类理论概括。那里的解释努力或多或少是作为可能的进一步研究的开场白而提出的。即便是在任何现存的政治财政制度的框架中，赖以进行政治决策的规则和由以产生财政后果的制度，也会发生很大的变化。

从这类理论概括中可以得到什么结果呢？在允许真正的个人选择的模型中，没有一个能够预测从某一决策过程中究竟会产生什么后果，不论这是一个人的私人选择还是一个集团的集体选择。经济学家和消费者选择的理论家，不能预测某一家庭主妇在市场上将要购买的商品组合。同样，财政理论家也不能预测某一社会将选择什么样的公共商品组合。但是在这里把同消费者选择理论的这一比较略为扩展一步是有益的。如上所述，只有在维克塞尔模型中所施加的略为纯化的制度假定之下，财政选择过程的结果才能用边际替代率之间的类似等式来描述。在几乎任何间接有关

的制度限制下，结果都是非帕累托最优的。如果财政选择理论最终只能把特定的结果分为非最优的结果和最优的结果，那么分析不同的制度结构也就没有什么意义了。在非最优化的一组结果中，除纯粹的结果分类以外，还可以得到某些东西。可按各种决策可能产生的结果的“非最优化”的预期程度来排列各种制度组合。

在本书中，我们的注意力主要集中在财政制度上，而不是集中在政治决策制度上。因而，我们是试图在每一种可能的政治决策结构下排列可选择的财政制度。为了说明这一点，让我们来看一下第十一章中所介绍的模型。假定存在着作出所有政治决策的简单多数裁定规则。下一步便是比较在不同的和可选择的财政制度下的预测的结果。例如，比较人头税制下预期的结果和比例所得税制下预期的结果。根据效率准则，这些结果中的哪一个看来会受到“偏爱”？帕累托准则可以当作衡量可能的偏离的基准点。

回想一下税收制度的选择可以代替决策制度的选择，或决策制度的选择可以代替税收制度的选择，是有帮助的。从概念上讲，在任何作出集体决策的规则下，在决定某种公共商品的适当数量时，都总是有某种可以产生“最优”结果的税收制度。在这一意义上，税收制度越是“有效率”，在政治决策结构中对一致性的任何偏离将越是“无效率”，第十一章所提出和讨论的一些模型说明了这一点。如果税收制度使得每一个人都有义务为公共商品纳税，从而税收—价格等于边际利益线，那么在任何可以想象的决策规则下，都会产生帕累托最优公共商品数量。当然，这种税收制度总是存在于人们的观念中这一事实，并不意味着能够独立于所显示出来的个人选择本身而选定它。如果有一个无所不知的人，如果让他“辨识”所有个人的偏好曲线，那么他就会描述出“最优的”税收—价格结构。若做不到这一点，也就没有办法准确地确定“有效的”税收结构或制度。

如果税收制度不是“有效的”，不论是因为不能够独立地选择税收制度，还是因为非效率准则也是相关的，那么，政治决策规则对于决定结果的效率程度就是重要的了。例如，如果税收规则规定所有的人必须缴纳相等的税金，那么把政治决策权授给一个人，与在没有这类税收限制下这类授权导致的情况相比，往往产生较少的低效率。由于专制者也必须像其同胞一样承担总税收负担中的一份，由此而减少了专制者对其同胞的剥削。因为在正常情况下，现存的税收制度不同于“有效的”税收制度，所以必须仔细分析各种政治决策规则对结果所产生的影响。在这种分析中，仅仅通过排列各种财政安排下的各种可供选择的政治制度，是不能得到结论的。例如，假定税收规则规定，应该对所有的人课征相等的税来为公共商品筹资。绝对不能因此而认为，“有效的”决策规则即一致性规则会为任何一种税收分配产生“最优的”结果。看来很显然，在这种课征相等税的情况下，一致性规则可能是集体决策规则中最坏的一个。在人头税制下，可能存在某种“有效的”决策规则，但该规则只能由一个无所不知的人来确定，很难想象有能够独立地发现该规则的有意义的方法。由于这个原因，最好是认为政治决策规则要比财政制度更不容易被人改变。

上面已经表明，可以根据各种财政制度产生“有效”结果（这里的所谓“有效”结果，是按标准的帕累托方式定义的）的能力来排列它们或给它们分等级。这再一次全盘提出了准则问题。所建议的方法不等于重新引入了经济学家的规范标准吗？如果是这样，那么又该如何看待个人根据自己的意愿进行选择的模型呢？

只要认识到效率准则和个人选择之间的适当关系，这里就没有自相矛盾的问题。经济学家的所谓“最优资源配置”指什么？这实际上指的只不过是不受约束的个人选择的相互影响所产生的配置。这可以直接推广到公共商品的供给。“有效率的”公共商品供

应，就是产生于“理想的”个人—集体选择制度的供应。因而，从这些制度促进或阻止达到这类结果的预期倾向来讨论这些制度，也就是适宜的了。没有必要引进任何关于这些结果的状态的客观伦理准则，以便根据效率准则，称一些制度比另一些制度“更好”。作一类比可能是有帮助的。我们可以说干净的挡风玻璃比脏的挡风玻璃对于驾驶一辆汽车“更好”，而不考虑司机要向什么方向开。给定任何路线，如果他能够看清他正在向哪里开，他将驾驶得“更有效率”。同样，我们可以说，一些制度比另一些制度要“更好”，同将要产生的结果完全无关。不论结果是什么，在一些制度下都要比在另一些制度下更有效率地得到结果。

但却不能如此简单地把传统的平等准则结合在个人模型中。这方面的一些问题将在下一节中讨论。然而，关于效率还有更多要首先说明的问题。

第五节　对财政制度的选择

我以上述方式排列各种财政制度为的是什么？最终在某一较高的“立宪性”选择阶段或层次，个人必须选择一组财政制度、原则和规定，在这组财政制度下作出期内预算选择。在已确立的和预先选定的制度下进行财政选择和选择财政制度本身，这两者之间存在重要区别，怎么强调这种区别也不过分，即便同较早的讨论有些重复，举一个简单的例子可能是有帮助的。让我们来看某一政治社会，为简便起见，假定该社会的政治宪章已经确定。但该社会尚没有财政宪章。假定现在需要某种集体支出来为某种公共商品或服务如防务提供资金。作为一个单位，该社会必须决定供给多少这种公共商品，而且必须决定成本将怎样在公民中间分配。在任何政治选择规则之下，这两个不同的决定都是相互独立的。一

个人对公共商品的投票表决行为，将受到他对税收分配预测的影响。正如我们在前面已经指出的那样，正是在这一背景下，往往出现“偷乘者”问题，使财政决策变得复杂和混乱。

大大减少对讨价还价的投资和使个人能够作出直接反应的一种方法，是让集团在作出关于公共商品供应数量的决定之前，并独立于这种决定，达成在个人之间分配税收成本的某种协议。在我们的例子中，甚至在预期到需要防务支出之前，社会就可以通过一项“财政宪章”。当然，这一制度性的或立宪性的选择意味着，以公共商品供给衡量的最终结果很可能是低效率的。在我们的例子中，如果一致同意的财政宪章规定，必须用均等的人头税来为包括防务在内的所有公共商品提供资金，那么任何特定时期的防务的具体供给量就很可能大大偏离“最优”水平。在对讨价还价和讨论的充分投资已定情况下，也许可以重新安排税收的份额，以使社会在几乎每一特定情况下更接近于帕累托福利平面。然而，一旦人们事先认识到，必须为所供给的每一种不同的公共商品或服务重新安排税收份额，必须为每一个时期重新安排税收份额，人们就会明白获得较有效率的结果所花的成本可能高得使人无法承受。对结构作某种调整，从而使税收分配方案所确定的个人成本份额(个人税收一价格)，涉及一组公共商品和一系列时期，这可能对个人和对集体都是合理的。

一旦承认了这一点，也就有必要改变整个“效率”观念。即使人们认为一种制度的运行会产生“低效率”结果，该制度也很可能是“有效率的”。制度选择中的重要问题，是挑选“效率”最高的制度。在尚未完全确定用税收收入提供什么公共商品时，什么样的课税方案或原则相对来说是效率最高的？正像第十四章中所说明的那样，向制度选择的这种转变，看来部分地恢复了传统的财政理论，并证明了独立于财政帐户的支出一方考虑“税收原则”的合理

性。在这里，必须根据税收制度预计会在一系列时期内和对一系列的不同利益计算所产生的结果的概率分布来探讨效率。

第六节　分析财政正义的新方法

分析制度效率的方法有以下几个来源：现代统计推断理论、博弈理论、政治制度理论以及近来有关“正义”的哲学讨论。[①] 这后一种讨论与本书特别有关，因为它使我们可以把制度选择理论同大量财政文献中有关正义和平等的传统讨论联系起来。我们所采用的分析方法的特征是，把选择过程的结果同产生这些结果的规则或制度严格区别开来，因而我们的方法当然与财政理论中的传统方法是截然不同的。

个人将如何选择各种税收制度？在这里，个人处于理想化的选择状态，既不能肯定自己可能从所采纳的支出计划中得到的利益份额，也不能肯定自己未来的经济状况（这将作为征税的基础）。在这种情况下，他将尽力挑选一种在几乎任何情况下都过得去的制度。这类似于为普通的扑克游戏挑选规则。个人将努力挑选看上去是“公平的”规则。从这一层次考虑，“公平”和“效率”可合并在一起并指同样的东西。看来在这里用“正义”一词也是适合的，正如罗尔斯在讨论伦理准则时所作的那样。根据某种规范的个人伦理，个人“应该”像处于理想地位那样进行选择，即使他实际上不处于这样的地位，而且，他作决定的准则可以概括为“正义”准则。

然而，我们关心的主要不是个人行为的道德标准，而是如何预

---

① 具体来说，这里指的是由约翰·罗尔斯在最近发表的几篇论文中所提出的正义概念。参见罗尔斯：“作为公平的正义”，载《哲学评论》，第67期（1958年4月号），第164—194页；“法律自由和正义概念”，见《法律》第6卷，C.弗里德里希和J.查普曼编（纽约：亚瑟顿出版社，1963年）；以及略为早一些的论文：“两个有关规则的概念”，载《哲学评论》，第64期（1955年1月号），第2—32页。

测个人选择制度的行为。通常个人并不会处于理想化的地位。一个人很可能对于一段时间内利益的分配方式有所了解，更有可能对自己未来的经济状况有所了解。不过，有理由认为，这两方面的不确定性因素在他的决策权衡中有较重要的作用，而如果确实是这样，也就有理由在上面讨论的框架内考察“效率”和“正义”这两个概念。

理论福利经济学使我们能够确定要使经济资源的配置有效率所必须满足的必要边际条件。若把这种分析直接推广到“理论制度经济学”，则我们便能够确定要使一项制度安排或原则“有效率”所必须满足的类似的一组条件。现在看来，将来的发展会使人们完全能够一般地确定这类条件。然而现在，我们必须满足于较不明确的、不那么严格的定义，分析仍然处于在不断变化的假设条件下考察各种制度的阶段，效率准则主要是依靠内省推导出来的。

上面已经说明，在制度选择理论中，“效率”准则和“正义”准则可以并为同一种东西，至少在该理论的理想形式中可以这样。当然，这与正统财政理论是明显不一致的，在正统理论中，这两个目标是不同的。在传统上，“平等”和“正义”一直要求引入外部伦理准则。规范财政理论中的一由来已久的原则是，“同样的人应该受同样的对待”，R.A.马斯格雷夫称其为“横向平等”原则。[①] 由此也就一直有纵向平等原则：“不同的人应该受不同的对待”。但应给予何种程度的不同对待？这一直是规范税收理论中的一个重要问题，只有引进某一外部价值尺度，即由观察者确定的某一“社会福利函数”，才能解决这一问题。因为除非观察者愿意把个人偏好考虑在内，否则个人并不参与这一尺度的制定，所以分析家们的理论上的任务，不过是“给出”最能够实现所指出的平等目标的解。

就其最为现代的表述形式而言（以马斯格雷夫的论文为代

① R.A.马斯格雷夫：《财政理论》（纽约：麦格劳—希尔出版公司，1959年）。

表)，财政理论包含有一个内在矛盾。财政机制的配置功能鲜明地区别于分配功能。就配置功能而言，个人的选择可以说是决定结果的基本因素，至少在某种规范的理想意义上是这样。然而，就分配功能而言，则必须求助于某一外部价值尺度。"效率"标准是从个人的偏好推导出来的；"平等"标准是从外部来源推导出来的。因此，效率和平等不仅代表不同的、常常相互冲突的目标，而且它们在哲学上也是不同的，最终是从两套完全不同的价值准则中推导出来的。

在这里所提出的经过修改的理论中，这两组标准变为一个，两者都从个人偏好中推出。有效率的财政制度也是公平的，或公平的财政制度也是有效率的，因为个人在选择财政制度时不能把这些词语区别开来。选择财政制度的个人，根据自己的效用最大化进行选择。这保证了他将总是挑选他认为从他私人考虑是最为有效率的制度或原则。但是这一制度也将被认为是公平的，原因很简单，个人不能够准确预测他自己在这一制度以后的运行中的状况。他将总是被引导挑选将"公平地"对待他的制度，而不论他可能处于什么境况。

如果个人的实际选择状态不是理想化模型中所说的那种状态，那么对他来说，有效率的财政工具就不是满足"正义"准则的工具。如果个人能够准确地预测公共利益的未来分配状况或他自己的收入—财产状况，效用最大化就将引导他选择提供较大利益的制度。正如前面已经指出的那样，而且正像后面将再次讨论的那样，正是由于认识到了将会产生这种冲突，才使得选择制度的条件显得如此重要，并指出了以改变这些条件为目的的改革方案的方向。

第七节　再分配功能

我们可以比较一下这两种理论，即正统的或传统的理论和本

书部分地提出的理论是如何处理收入—财产分配问题及其与财政机制的关系的。正像已经指出的那样，这方面的标准论述，都公开求助于外部准则。例如，亨利·西蒙认为个人之间“更大的收入平等”是财政制度“应该”促进的一个社会目标。现代著作都求助于某种“社会福利函数”来确定在帕累托福利平面的无限解中的一个最被期望的点。

个人模型中回避了对外部准则的这种求助。那么，是否还能谈论财政机制的再分配功能？对于这一问题，有两个必须加以区别的回答层次，这再一次表明了已经强调的财政选择的两个阶段的相关性和重要性。如果一个人可以确定自己的经济地位及其同伴的经济地位，而且如果面对的是单时期选择，那么，他当然可以选择对他自己课税，以把收入转移给不如他幸运的人。从这一意义上说，再分配是一种典型意义上的公共商品，而且有一些明显的外在效应必须通过使这种商品的“消费”集体化来加以内在化。因而，即使在局限于单时期选择的纯个人模型内，某种净再分配也总是由财政体系实现。然而，在正常情况下，这种收入转移的限度将是相当受局限的，而且这种转移将取决于个人是否把其他人的效用而不是他自己的效用当作自己的效用函数中的变量。

在财政选择的第二个或制度的层次上，再分配因素的重要性会大大增加。在理想的条件下，个人无法准确地确定自己未来的收入—财产前景。因此，选择者将合乎理性地表现得似乎面对可能的收入—财产前景的概率分布，他将选择能使期望效用最大化的那种财政结构。很容易看出，在这些条件下，个人会在很大程度上考虑到净收入—财产转移，不是因为他关心其他人的效用，而是因为他想要确保纳税后的收入水平令人满意。肯定将有某一“最适”程度的净再分配，个人在几乎任何政治决策原则下选择财政制度时，都会考虑到这一点。因而，可以预期，净再分配将构成以后一段时期

内的财政制度操作的特征。[1] 有理由认为，这类权衡对于"解释"现代财政结构中的再分配因素是有帮助的，也许要比标准论述中的模糊不清的平等观念更有帮助。

第八节　财政结构改革的方向

本书中的分析基本上是实证性的。目的一直是预测特定的制度对财政选择的影响和预测可能被选择的制度类型。我们在讨论基本的效率准则时认为，效率准则是根据个人偏好推导出来的，而未接受较为常见的肤浅看法，即我们并不认为效率标准是独立发现的。然而，我们的分析确实得出了许多一般性的规范结论，在本节中简要概述一下其中的一些结论是适当的。

由于现代预算极为复杂，大多数政治管辖区内的人都非常多，所以在理论上几乎无需证明，力图在每一个财政时期有效率地供应每一种公共商品和服务，不仅在政治上是愚蠢的，在经济上也是愚蠢的。公共商品必须在一种财政制度的背景下提供，这种背景可以说是一些半永久性的、相当复杂的制度和原则，这些制度和原则确定使用什么样的税收工具，什么时候使用和怎样使用，什么时候发行公债，如何制定财政预算等等。财政改革实际上所要达到的目标，就是"改进"这类财政制度。怎样才能消除看来产生无效率结果的那些因素？怎样用较为有效率的因素代替它们？

标准做法是，让专家扮演制度制定者的角色，让他们讨论制定"理想的财政结构"。这种做法仍然是可行的，前面我们曾把正义解释为效率，这意味着，采用上述做法可以得到很多有意思的材料。

---

① 在这里所提出的背景下的再分配问题，在我与戈登·塔洛克合著的《赞成的计算》一书中已经作了较为详尽的讨论，尤其参看该书第十三章。

然而，这类努力很可能注定要失败。没有一个实际的民主社会倾向于，而且也不应该倾向于让某一专家或某一专家集体重新制定财政制度或政治制度。

认识到这一点，研究财政过程的学者便可以开始从事一项不那么令人激动、但却更为有成效的工作。他可以指出应该如何改变个人选择制度的方式，而不是改变“应该”做出的选择本身。他可以指出应如何修改选择结构本身，以使个人通过政治决策过程更为有效地选择财政工具。正像已经指出的那样，如果个人是在理想的背景下作制度选择的话，他们往往把严格意义上的效率等同于正义。在许多情况下，都有可能指出什么样的变化可以使个人更为接近这类状况。第一个必要条件，是个人应该把所有真正的制度性变化(是否明确地这样称它们，没有多大关系)视为半永久性的或长期的变化。对财政体系的一项最重要的改进，很可能是使决策和决策的执行之间有特定的滞后，外加这样一个必要条件，即决策一旦做出，就必须保存有某一最短的有效期。

我们可以用遗产和财产税来说明这一点。在财政改革的一般性讨论中，提出这种税的问题，只会促使人选择立场。而选择立场并不困难。那些认为自己处于有利的资产地位的人，会振振有词地反对增加这种税，赞成削减这种税。而那些认为自己处于不利的资产地位的人也同样会振振有词地证明，这种税应该是没收性的。集体决策过程俨然成了一方得益一方受损的游戏，而不会理智地讨论有效率的或最优的资产—转移税收方案。

怎样才能改进这种状况呢？肯定不能求助于各种专家，他们只会摆出权威的样子，引经据典地支持自己的个人偏好。因此，只要对资产—转移税的修改作为现期变化来讨论，人们的讨论就必然带有感情色彩。所以，讨论修改这种税的结构时，最好有这样一条规定，即决策和行动之间将有很长的时滞。如果规定作出某项决

策后必须过例如四分之一或半个世纪以后才能实行该决策，那么人们便有可能正确地运用理智，心平气和地讨论效率最高的资产—转移税结构。在这一基础上，参加讨论的人，将不能够非常清楚地确定自己的地位；他们自身的利益将是长期的。我的这一建议似乎不那么自然，原因仅仅是人们尚未明确地考察过它，尽管可以说，大家所熟悉的里格纳诺计划是同样想法的不明确的正规说明。① 这里提出这一点，只是举一个简单的例子，来说明要想改进财政制度选择，得进行什么样的改革。这里将不详细讨论这类改革，本书中也没有对这类问题的讨论。

当然，时间是把阶级间和集团间的决策转化为合理决策的因素，在这种合理决策的基础上，便有可能取得普遍一致的意见。也许不同的时滞适合于不同的制度。经济学家很少把时间视为变量，但很明显，一项决策的时间特征会对各个决策者估评和选择各种财政制度的方式产生重要影响。在长期中，一切都会发生变化，个人的经济地位和从公共支出计划中得到的利益无一例外。一个人可能热衷于支持对新汽车的购买临时课征一年的税，以便为在他的家乡城市举行的世界博览会提供一年补贴，但他却可能不愿意支持持续对新汽车的购买课税，以便为每年在各个城市举行的世界博览会提供资助。

第九节　立宪态度

民主政府在财政以及非财政方面的实际操作，要求它的公民坚持所谓的“立宪态度”。在进行集体决策的成本非常高昂的情况下，只有在半永久性的制度结构中进行大部分日常业务操作，政府

① 参见E.里格纳诺：《遗产税的社会意义》，W.J.舒尔兹译（纽约：艾尔弗雷德·A.诺夫出版公司，1924年）。

才能够适当地行使职能。个人和集团必须认识到制度的连续性的重要性，以及民主过程对坚定地坚持这种连续性的依赖。如果未认识到这一点，如果个人认为，政治过程不过是各个联盟借以相互利用的手段，那么民主政治就不能够而且也不应该存在下去。财政制度是广义政治宪章的一个组成部分，特别是在这里所说明的意义上。必须把财政宪章的变化视为半永久性的和长期的社会结构特征。如果个人和集团，包括政治家们，热衷于考虑操纵基本的财政制度以实现短期目标的可能性，讨价还价的因素就会很快地压倒效率方面的所有考虑。

归根结底，只有当个人(或他们的代表)不是作为转瞬即逝的生物，而是作为整体的潜在受益人的复合概率分布而能够为自己作选择时，才能较有把握指望得到“正义”，“效率”，“公平”(不论使用哪一个词)。期望有一手好牌的人同意重新发牌是对人类的道德寄予了太大的希望。不论是政治游戏还是其它游戏的规则，都必须在游戏开始之前确定，并要由游戏参加者自己确定。而且，随着游戏的进行，可以改变规则，但改变后的规则只适用于以后各轮比赛。

在财政理论中，一般正像在政治学中一样，学者们需要更多地注意制定产生最终结果的规则或制度，而较少注意这些结果本身的形式，尽管这些结果当然同评价制度有关。只有通过改进产生结果的制度，才能够改进配置或结果，而只有意识到了并理解了制度在整个民主过程中的适当作用，才能够改革制度。也许学者们要比他们的同胞们更需要树立“立宪态度”。

出版后记

1986年诺贝尔经济学奖获得者詹姆斯·布坎南在公共选择理论发展中所作出的开拓性贡献，已经得到国际上的公认。在他的著作中，诺贝尔奖评选委员会特别列举出的就是《民主财政论》一书，该书于1967年第一次出版。正像美国管理和预算局局长詹姆斯·C. 米勒第三在他的前言中所说明的那样，“这本书也许是布坎南的公共选择理论最为简明的表述”。

在《民主财政论》最初出版时，财政研究通常分析财政制度对个人和公司市场选择行为的影响。然而，在本书中，布坎南开拓了新的领域，他研究了当个人参加民主决策过程时财政制度对个人政治选择行为的影响。

詹姆斯·M. 布坎南是乔治梅森大学经济学教授，也是他所建立的公共选择研究中心主任。他写过许多著作，包括《赞成的计算》(同戈登·塔洛克合著)。

英汉人名对照表

Arrow,Kenneth A. 阿罗,肯尼斯

Banfield,Edward C. 班菲尔德,爱德华
Baratz,Morton A. 巴拉兹,莫顿
Barber,Clarence 巴伯,克拉伦斯
Barone,E. 巴罗尼
Barr,James L. 巴尔,詹姆斯
Birdsall,Willian C. 伯索尔,威廉
Black,Duncam 布莱克,邓肯
Borgatta,Gino 伯加塔,吉诺
Boulding,Kenneth 博丁,肯尼斯
Bowman,Ward S. 鲍曼,沃德
Break,George 布雷克,乔治
Buchanan,James M.布坎南,詹姆斯
Burstein,M.L. 伯斯坦

Chapman,J. 查普曼
Coleman,James M.科尔曼,詹姆斯
Cooper,John R. 库珀,约翰

David,Elizabeth 戴维,伊利莎白
Davis,Otto A. 戴维斯,奥托
De Viti De Marco,A. 德·威蒂·德·马可
Domar,Evsey D. 多马,伊夫西
Downs,Anthony 唐斯,安东尼

Edgeworth,F.Y. 埃奇沃恩
Einaudi,Luigi 艾瑙迪,路易吉
Enrick,Norbert 恩里克,诺尔伯特

Farr,Helen T. 法尔,海伦
Farrell,M.J. 法雷尔
Fasiani,Mauro 法西亚尼,莫罗
Ferber,Robert 费伯,罗伯特
Ferguson,James M. 弗格森,詹姆斯
Ferrara,Francesco 费拉拉,弗朗西斯科
Fisher,Irving 费雪,欧文
Forbes,Jack 福布斯,杰克
Forte,Francesco 福特,弗朗西斯科
Frankel,Charles 富兰克尔,查尔斯
Friedman,Milton 弗里德曼,米尔顿
Friedrich,C. 弗里德里希

Gensemer,Bruce L. 金塞默,布鲁斯
Gillespie,W.Irwin 吉莱斯皮,欧文
Goetz,Charles J. 戈茨,查尔斯
Gombrich,E.H. 冈布里奇

Hansen,Alvin H. 汉森,阿尔文
Harris,Ralph 哈里斯,拉尔夫
Heller,Walter 赫勒,沃尔特
Hitch,Charles 希契,查尔斯

Lean,Jane A. 利恩,简
Lerner,Abba P. 勒纳,阿巴
Little,I.M.D. 利特尔

Machiavelli,Niccolo 马基雅弗利,尼科罗
McKean,Roland N.麦肯,罗兰德
McKinnon,I. 麦金农
Margolis,Julius 马戈利斯,朱利叶斯